G 1800 E

# Blätter für deutsche und internationale Politik

**Karl D. Bredthauer**
**Treibt die Bundesrepublik nach rechts?**

**Stellungnahmen von Juristen zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften" (Genscher-Entwurf) vom 6. März 1974:**
**Wolfgang Abendroth, Axel Azzola und Adalbert Podlech, Frank Benseler, Heinz Düx, Erich Eisner, Klaus Grimmer, Heinrich Hannover, Wolfgang Piepenstock, Ulrich K. Preuß, Helmut Ridder, Peter Römer, Theo Schiller, Hans E. Schmitt-Lermann, Hans-Peter Schneider, Gerhard Stuby, Dimitris Th. Tsatsos, Heinz Wagner, Roderich Wahsner**

**Peter Becker**
**Die Berufsverbotspraxis als Vehikel zur Fundamentalerosion des Grundgesetzes**

**Gunnar Matthiessen**
**Historische und aktuelle Dimensionen der Abrüstungsfrage**

**Gert Meyer**
**Anmerkungen zu Alexander Solschenizyns „Archipel GULAG"**

## 4'74

**April 1974 Einzelheft 5,00 DM Im Abonnement 3,50 DM**
**Für Studenten, Wehrpflicht- und Zivildienstleistende 3,00 DM**

**Pahl-Rugenstein Verlag Köln**

# Zum Wirtschaftstag der CDU

Die Bewältigung der Wahlniederlage vom November 1972 geht von außerhalb der CDU gesehen schneller vor sich, als es dem „Wirtschaftsrat der CDU e. V." im Blick auf seine gesellschaftspolitischen und verbandspolitischen Interessen lieb und wünschenswert ist. Beim Wirtschaftstag '74, den der Wirtschaftsrat Ende März in Bonn abhielt, wurden die jüngsten regionalen und kommunalen Wahlerfolge der CDU keineswegs überschwänglich gefeiert; der Schock vom November 1972 und seine gesellschaftspolitischen Nachwirkungen sollten prinzipiell und langfristig in Angriff genommen werden; vorläufige Beruhigungserlebnisse durften diesen Vorsatz nicht stören.

Es wäre also gewiß nicht zutreffend, diese wenig spektakuläre Tagung eines noch nicht einmal statutenmäßig in die CDU integrierten Spezialkreises ihrer Mitglieder und Freunde als unbedeutend einzustufen, nur weil, von Biedenkopf und Strauß abgesehen, die Bundes- und Länderprominenz der Partei durch Abwesenheit glänzte oder der vorwiegende Akklamations-Charakter der Diskussionsbeiträge anhaltende Spannungsmomente von vornherein ausschloß. Diese Tagung zeigte nämlich erstmals, wie der neue Rechtstrend auch die Honoratioren und Nutznießer konservativer Politik dauerhaft in Pflicht zu nehmen drängt, die sich bisher nur von Fall zu Fall rechter Kräfte bedienen zu müssen glaubten. Vielleicht haben es noch nicht alle deutlich gemerkt, wie weit diese Entwicklung über die Grenze des bisher Üblichen hinausgegangen ist; aber wer sich von der wirtschaftlichen Stärke seiner Position her die verfassungsmäßig verbrieften Freiheiten wirklich voll leisten kann, läßt sich nicht ohne Not in die Verbandsdisziplin und in den Anspruch auf regelmäßigen tagespolitischen Einsatz einbeziehen.

Das Veto gegen die Mitbestimmungsvorlage der angeschlagenen Bonner SPD-FDP-Koalition ist noch eine Folge der bisherigen Forderungen und Vorstellungen des CDU-Wirtschaftsrates. Natürlich soll dadurch der um Katzer und Blüm gruppierte Gewerkschaftsflügel der CDU auch innerparteilich ausreichend isoliert werden, nachdem ihm der Hamburger CDU-Parteitag den Erfolg seiner Mitbestimmungskonzeption versagt hat. Aber es geht den Strategen des Wirtschaftsrates um mehr als nur um die Verhinderung des Koalitionsmodells der Mitbestimmung: sie wollen die seit der Mitte der 60er Jahre immer bewußter erhobene und präziser artikulierte Forderung nach Demokratisierung aller Gesellschaftsbereiche — auch der bisher unter feudalem Dornröschenschutz verbliebenen — von der Wurzel her abschneiden oder endgültig stoppen. Dazu bedarf es ideologischer Orientierungsmechanismen und theoretisch fundierter Gedankensteuerung im Sinne dieses umfassend angelegten Neo-Konservatismus, der neben Richard v. Weizsäcker nun vor allem in Kurt Biedenkopf seinen Hauptvertreter und einen sich sogar wieder in die Studentenschaft hineinwagenden Interpreten gefunden hat.

Ganz anders als Ludwig Erhard es sich noch vor zehn Jahren vorgestellt hat, bildet sich hier eine „formierte Gesellschaft" heraus, deren Zielbewußtheit und Interessenexklusivität fast provozierend deutlich betont und dann mit herrschaftlicher Selbstverständlichkeit dem Gemeinwohl gleichgesetzt werden. Johann Philipp Freiherr v. Bethmann, der Initiator der Frankfurter CDU-Gruppe „Adel und Banken", ist dafür noch bezeichnender als der Wirtschaftsratsvorsitzende Philipp von Bismarck. Kurt Biedenkopf aber, in der Zeit der Kanzlerschaft Kiesingers Leiter der beratenden regierungsamtlichen Mitbestimmungs-Kommission, der „Biedenkopf-Kommission", liefert Konzeptionen und Argumente, die sich durch ihre dynamische Formulierung und geist-

volle Vielschichtigkeit ohne Zweifel deutlich von den auf reklamepsychologische Effektivität abgestellten Slogans und Sprüchen der Barzel-Ära abheben. Der Profitmaximierung, dem Hauptmotiv kapitalistischer Unternehmertätigkeit, wird das abschreckend und doch wissenschaftlich anspruchsvoll klingende Anklagewort „Kontrollmaximierung im Interesse einer Gewerkschafts-Funktionärs-Hierarchie" entgegengestellt, dem kalkulierbaren Wirtschaftshaushalt der „Machthaushalte", den es allen partikulären Gruppeninteressen zuwider endlich in Ordnung zu bringen gelte.

Das politische Mandat der Studentenschaft, Motor und Inspirator vieler aktueller Demokratisierungstendenzen, wird als Symptom oder gar Wurzel des Übels der überhandnehmenden Gruppeninteressen angegriffen. Der Wirtschaftsrat kündigt die Durchsetzung dieser konservativen antidemokratisatorischen Normen als „breiten Überzeugungsfeldzug für die Soziale Marktwirtschaft" an, „auf allen Ebenen, in allen Kreisen, Schulen, Hochschulen, Verbänden und Betrieben, ja in *allen* Ländern Europas, die dazu die Freiheit geben".

Das Beispiel der gescheiterten punktuellen Anzeigenkampagne der Großwirtschaft für die CDU vom Herbst 1972 soll die Unternehmer von der Notwendigkeit kontinuierlicher Teilnahme an der Tagespolitik „auf allen Ebenen" überzeugen. Diese Art der Interessenpolitik wird als „Überwindung des Klassenkampfes" (Biedenkopf) gefeiert. In diesem Sinne konnte es der Wirtschaftsrat sich als Erfolg zugutehalten, den namhaften SPD-Wirtschaftspolitiker Herbert Ehrenberg als Hauptreferenten zu seiner Tagung in Bonn gewonnen zu haben. Wenn Ehrenberg sich auch davor hüten konnte, zu sehr vereinnahmt zu werden, so ist doch der Anspruch des CDU-Wirtschaftsrates, tatsächlich auf allen Ebenen der Gesellschaftspolitik Einfluß zu nehmen, allein schon durch diese erstmalige Teilnahme eines SPD-Politikers an einer seiner Tagungen klar dokumentiert worden.

Die seit der Karlsruher Urteilsbegründung zur Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages angeschwollene rechte Welle in der Bundesrepublik, die von der Monarchisten- und Hitler-Nostalgie nun schon bis zur parlamentarischen Schwächung der ja keinesfalls linken Bonner Koalitionspolitik geführt hat, nimmt also auch dort ideologisch und organisatorisch festere Formen an, wo man die Freiheit zur Freiheit wirklich noch zwanglos ausüben kann.

Rechts, wo die „Mitte" ja schon lange ist, tut sich etwas, das ernstzunehmen ist. Biedenkopf nannte die Jusos die klarsten und konsequentesten Gegner im Regierungslager; Willy Brandt sei eigentlich mehr eine Art Makler des politischen Interessenausgleichs, der aber gegen kompakte Gruppenkoalitionen nichts ausrichten könne. Darum gilt es für die „Überwinder des Klassenkampfes", Formen des konservativen Denkens und Strukturen des antidemokratisatorischen Einflußnehmens durchzusetzen, die die Gleichsetzung der eigenen elitären Zielsetzungen mit dem Gemeinwohl (bonum commune) unter möglichst breiter Akklamation einer diffus gemachten öffentlichen Meinung zulassen.

Jetzt kommt es auf das Bündnis aller aktuellen und potentiellen Opfer dieser letztlich nicht nur gegen die Demokratisierung, sondern schon gegen die Demokratie gerichteten Tendenzen an. Es muß verhindert werden, daß, wenn auch nicht mit chilenischen Methoden, die rechte Welle zum festverankerten Dauersystem transformiert wird.

Klaus Ehrler

# Portugals Kolonialkrieg und die Bundesregierung

Mit atemberaubender Schärfe hat die jüngste innenpolitische Krise in Portugal gezeigt, in welch ausweglosen Dilemma sich das faschistische Regime mit seiner Kriegsführung in Afrika begeben hat. Den äußeren Anlaß der Krise — in deren Verlauf zweimal innerhalb einer Woche die höchste Alarmstufe für alle Streitkräfte des Mutterlandes ausgerufen wurde und deren sichtbarsten Höhepunkt die Erhebung einer 300 Mann starken Infanterieeinheit in Caldas de Rainha markierte — bot die Veröffentlichung des Buches von General de Spinola „Portugal und die Zukunft".

Spinola, Stellvertretender Generalstabschef und ehemaliger Oberbefehlshaber Portugiesisch-Guineas — außerdem der einzige General, der mit dem höchsten Orden seines Landes dekoriert wurde —, vertrat in seinem Buch jene realistischen Ansichten, für die in Portugal gewöhnlich oppositionelle Politiker und sogar Priester wegen „Hochverrats" vor Gericht gestellt werden.

Er fordert eine politische Lösung des Kolonialkonflikts, da in einem Krieg dieser Art, wie er ausführt, ein militärischer Sieg nicht möglich sei. Es bedürfe unbegrenzter Geldmittel, um einen Krieg militärisch zu gewinnen, in dem die Befreiungsbewegung vom Volk unterstützt werde. Spinola gab damit — zum erstenmal von regierungsoffizieller Seite — zu, daß Portugal einen Kolonialkrieg führt, in dem die Bevölkerung auf der Seite der Befreiungsbewegungen steht und den es deshalb nicht gewinnen kann.

Die Reaktion war ein Aufheulen der rechten Ultras, die immer noch mehrheitlich die höheren Ränge der Streitkräfte besetzt halten, und die Absetzung Spinolas und seines Vorgesetzten durch Ministerpräsident Caetano, der selbst nur durch eine klare Absage an alle „Liberalisierungstendenzen" vor der Nationalversammlung sein Amt retten konnte. Der folgende Verlauf der Krise — der Protest und die Verhaftung von Hunderten von Offizieren, vor allem der mittleren Ränge, sowie die Niederschlagung der Meuterei in der Garnison Caldas de Rainha — ist bekannt.

Jeder Weg einer politischen Lösung in Portugal bleibt weiterhin blockiert und erscheint unwahrscheinlicher als je zuvor. Daß dennoch jeder in der Regierung — auch die harte Rechte um General Kaulza de Arriaga — von der Hoffnungslosigkeit der gegenwärtigen Politik weiß, beweisen die geheimen Lageberichte des portugiesischen Oberkommandos in Mozambique, die kürzlich auch im „Spiegel" (Nr. 12/1974) veröffentlicht wurden.

Doch die prekäre militärische Lage hat nicht nur die Spaltung innerhalb von Regierung und Militär Portugals provoziert — die durch die Erfolge der Befreiungsbewegungen in Guinea-Bissao und Mozambique für den portugiesischen Kolonialismus geschaffene Situation schlägt sich ebenso nieder in der Haltung jener Staaten, die wie die Bundesrepublik das portugiesische Regime in seiner Kriegsführung unterstützen. Wurden in der Vergangenheit offen Waffen an Portugal geliefert, so macht sich jetzt die Tendenz deutlich, einerseits die weiterhin erfolgende Lieferung von Kriegsmaterial vor der Öffentlichkeit und insbesondere vor den Befreiungsbewegungen zu verheimlichen und andererseits die Waffenproduktion selbst nach Portugal zu verlagern, um so den faschistischen Bündnispartner in die Lage zu versetzen, seinen Krieg fortzuführen, ohne selbst durch direkte Waffenlieferungen beteiligt zu sein.

Angesichts der drohenden Niederlage Portugals hielt es der Ausschuß für

Internationale Beziehungen beim Vorstand der SPD schließlich für geboten, die FRELIMO-Führung nach Bonn einzuladen, worauf das „Deutschland-Magazin" die deutsche Sozialdemokratie bereits „Arm in Arm mit Terroristen" (Titel) sah.

Tatsächlich gibt es in Regierung und SPD zwar schwache, aber dennoch unüberhörbare Stimmen für eine Änderung der bisherigen Kolonialpolitik Portugals bzw. für eine Änderung der bundesdeutschen Haltung zu Portugal — etwa im Ministerium Erhard Epplers, der gute und plausible Gründe für seine Meinung anführen kann: Es könne „doch wohl nicht wahr sein, daß es einem Land wie Portugal erlaubt sein sollte, die Beziehungen Europas zu Afrika zu vergiften" (Eppler im „Vorwärts", 26. März 1973). Zweifelsohne repräsentiert Eppler hier jenen Teil der Bundesregierung, der stärker an langfristigen wirtschaftlichen Interessen der BRD vor allem gegenüber Schwarz- und Nordafrika orientiert ist und der es deshalb vermeiden möchte, nach einer militärischen Niederlage Portugals ebenfalls am Pranger der Weltöffentlichkeit zu stehen — immerhin stammt mehr als ein Drittel des westdeutschen Erdöls allein aus dem Libyen Gadhafis, der sich auf dem afrikanischen Kontinent als bedeutender Fürsprecher und Förderer der Befreiungsbewegungen profiliert hat.

Daß Eppler mit seinen Sorgen nicht allein steht, demonstrieren die Parteitagsbeschlüsse der SPD in Hannover 1973 und das Pressekommuniqué, das die SPD zum FRELIMO-Besuch herausgab: Dort legt der Vorsitzende des Ausschusses für Internationale Beziehungen beim SPD-Vorstand, Wischnewski, den Standpunkt seiner Partei wie folgt dar:

„— die SPD wendet sich gegen jede kolonialistische und rassistische Politik;

— als Folge dieser Haltung wendet sich die SPD gegen jede Form der Waffenlieferungen an Portugal;

— die SPD vertritt die Auffassung, daß die Praxis der sogenannten Endverbleibklausel in bezug auf Waffenlieferungen nicht den Versicherungen entsprochen hat, die die portugiesische Regierung gegeben hat, und somit Zweifel in ihre fortgeführte Anwendung gesetzt werden muß."

Der Widerspruch, in dem die hier zitierten Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit zur tatsächlichen Politik der Bundesregierung stehen, wird offenkundig, wenn man sie mit der Äußerung des Regierungssprechers vergleicht, der in der gleichen Woche „keine Änderung des Verhältnisses zu Portugal" („Bonner Rundschau", 7. August 1973) feststellt. Radio Johannesburg wußte auch über die Art dieses Verhältnisses Auskunft zu geben: „In einer dringenden Nachricht an die Westdeutsche Botschaft in Pretoria, Südafrika, haben die Bonner Stellen ebenso verneint, daß sie eine Unterbindung der Lieferungen von Waffen an Portugal durchgeführt hätten" (8. August 1973, 5.15 Uhr).

Offenbar hatte die „Frankfurter Allgemeine Zeitung" ausnahmsweise nicht unrecht, wenn sie angesichts solcher Widersprüchlichkeiten von einer „Parallel-Außenpolitik" sprach, die hier geführt werde. Denn: erst knapp zwei Wochen vorher hatte die Bundesregierung der Presse gegenüber behauptet, „seit zwei Jahren" seien „keine Waffen mehr" nach Portugal geliefert worden („Frankfurter Rundschau", 27. Juli 1973). Die faktische Widerlegung dieser Aussage lieferte die Bundesregierung im übrigen inzwischen selbst mit dem Eingeständnis Staatssekretär Grüners vom 20. Februar dieses Jahres, die Bundesregierung habe am 29. März 1972 die Lieferung von Anlagen zur Herstellung von 500-kg-Bomben und 81-mm-Mörsergranaten an Portugal genehmigt („Frankfurter Rundschau", 1. März 1974).

Die Bundesregierung hatte eben diesen Sachverhalt seit Juli 1973 mindestens viermal öffentlich dementiert.

Noch im Januar hatte das Auswärtige Amt diese Lieferung gegenüber der „Frankfurter Rundschau" bestritten („Frankfurter Rundschau", 29. Januar und 1. März 1974). Sowohl die erwähnten Lieferungen von Explosivfüllanlagen an Portugal als auch die erfolgte Lizenzvergabe zum Bau von Fregatten der „Joao Coutinho"-Klasse (1203 t) durch die Hamburger Werft Blohm & Voss an Portugal wie auch die finanzielle und technische Hilfe der bundesdeutschen Messerschmittwerke für den Bau der ersten portugiesischen Flugzeugfabrik in Beja („Neue Zürcher Zeitung", 28. August 1973) — natürlich handelt es sich um eine Fabrik für Militärflugzeuge — belegen die Tendenz, die Waffenproduktion aus der Bundesrepublik nach Portugal selbst zu verlagern.

Die Interessen des Verteidigungs- und des Außenministeriums sind relativ klar: Neben dem allgemeinen Interesse am Waffenexport (der fast in jedem Fall auch dem eigenen Verteidigungshaushalt zugute kommt — durch Verkauf von gebrauchtem Material oder durch die Vergrößerung von Produktionsserien bei neuen Typen, die sich in einer Verbilligung der eigenen Käufe niederschlägt) spielen hier die militärisch und handelsstrategisch bedeutsamen Stützpunkte Portugals im Atlantik und Mittelmeer und an der afrikanischen Ostküste eine zentrale Rolle. Insbesondere die Azoren und die Kapverdischen Inseln stellen Schlüsselpositionen für den Lufttransport und die elektronische See- und Luftraumüberwachung im Atlantik dar. Die Bedeutung, die der Kontrolle über den Seeweg ums Kap der Guten Hoffnung zukommt, braucht ebenfalls kaum betont zu werden, angesichts der Tatsache, daß 1969 knapp 90 % der Nahosterdölproduktion über die Kap-Route nach Europa verschifft wurden. Ein Nervenzentrum der westdeutschen Wirtschaftsinteressen ist mit den Investitionen der BRD in der Südafrikanischen Republik berührt — immerhin konnte kein anderes Land der Dritten Welt außer Brasilien soviel westdeutsches Kapital an sich ziehen wie die Republik Südafrika, die auch die Rolle des größten Handelspartners für die BRD in Afrika übernommen hat.

Der Grund für die Widersprüche innerhalb der Bundesregierung dürfte somit weniger in der Furcht vor einer bundesdeutschen Legitimationskrise (dazu ist die Solidaritätsbewegung gegen die Unterstützung des Kolonialkriegs in der BRD noch nicht stark genug, um hier eine Bundesregierung in ernsthafte Rechtfertigungsschwierigkeiten vor der westdeutschen Öffentlichkeit zu bringen) als vielmehr in der Absicht liegen, die Befreiungsbewegungen, deren endgültiger Erfolg in Guinea-Bissao und Mozambique inzwischen in greifbare Nähe gerückt ist, über eben diesen Sachverhalt zu täuschen.

Denn: Sollte Portugal — wie von General de Spinola vorausgesagt — der militärischen Niederlage nicht entgehen können, so wird dies auch eine Umorientierung jener Interessen verlangen, die jetzt noch an seinen militärischen Sieg geknüpft sind. Was nottut, ist eine Lösung, die deren Erfüllung effektiver garantiert. Einen zumindest denkbaren Ausweg zeigt das neue Buch General de Spinolas, der, obwohl er ein waschechter Faschist geblieben ist (der schon im spanischen Bürgerkrieg als Freiwilliger auf Francos Seite kämpfte), seinen Realitätssinn nicht verloren hat — im Gegensatz zur überwiegenden Mehrheit der höheren Militärs in Portugal.

Da er nicht mehr an den militärischen Sieg glaubt, schlägt Spinola einen föderativen Staatenbund mit einer Zentral-

regierung vor, in dem die drei Territorien fast (!) die gleichen Rechte wie das Mutterland genießen sollen. Sein Ziel formuliert er klar so: „Wir wollen von Minho bis Timor ein Vaterland der Vaterländer, ein gemeinsames Vaterland" (S. 171). Darunter versteht er die Bildung afrikanischer Eliten und ihre „progressive Beteiligung auf den verschiedenen Ebenen und Sektoren der öffentlichen Verwaltung und der privaten Tätigkeit" (S. 169). Diese Konzeption ist nicht neu. Vielleicht hat „Die Zeit" (Nr. 13/1974, S. 2) nicht unrecht, wenn sie unterstellt, der eigentliche Ursprung dieser Konzeption finde sich in einem geheimen Memorandum, das vor zehn Jahren vom damaligen portugiesischen Überseeminister verfaßt wurde und zu dessen Austritt aus der Regierung führte: Spinola hat dieses Memorandum im politischen Teil seines Buches verarbeitet. Der Autor des Memorandums heißt Caetano und ist heute portugiesischer Ministerpräsident — derselbe Caetano, der sich jetzt unter dem Druck der „Falken" nach rechtsaußen abgedrängt und gezwungen sah, sowohl Spinola zu entlassen, als auch seinen Thesen öffentlich abzuschwören.

Geteilt wird Spinolas Konzeption erklärtermaßen von einer oppositionellen Gruppe weißer Siedler in Mozambique, der sogenannten GUM (Grupo Unido de Moçambique). Sie besteht aus etwa 300 mozambiquanischen Unternehmern und Bankiers, deren politischen Kern eine Gruppe um Jorge Jardim bildet. Jardim war bisher Besitzer der größten Zeitungen Mozambiques, er ist Aufsichtsratsmitglied des portugiesischen Monopols Champalimaud und mit der Banco Nacional Ultramarino liiert, hinter der alle mächtigeren Finanz- und Wirtschaftsgruppen Portugals stehen. Der Konzern Champalimaud seinerseits — eines der beiden größten Monopole Portugals — unterhält enge Beziehungen zur internationalen Hochfinanz. Dieser Gruppe haben sich inzwischen auch einige afrikanische Überläufer, die früher führende Mitglieder der Befreiungsbewegungen FRELIMO und COREMO waren, angeschlossen. Eine ehemalige Vertreterin der COREMO, Joana Simiao, die jetzt in den Reihen der GUM steht, hielt am 17. Januar 1974 — also wenige Wochen vor der Veröffentlichung des Buches General Spinolas — im Namen der GUM eine Pressekonferenz im Überseeministerium (!) in Lissabon ab, auf der sie den Afrikanern eine gewaltlose Lösung des Kolonialproblems anempfahl, und verlangte, in Zusammenarbeit mit der portugiesischen Regierung die Beteiligung von „repräsentativeren" Personen an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten zu fördern.

Die Realisierung einer solchen neokolonialen Lösung, wie von Spinola und der GUM in Mozambique gefordert, würde die Expansion der mozambiquanischen Industrie und die Öffnung für das ausländische Kapital gewährleisten, die durch den militärischen Konflikt und die hier drohende Niederlage zunehmend gefährdet werden. Sicher sind die Hindernisse, die die „Falken" unter den portugiesischen Militärs einer solchen „rhodesischen Lösung" in den Weg legen, nicht eben gering — doch ihr Einfluß schwindet mit dem Fortschritt ihrer militärischen Niederlage. Ob dann das rhodesische Modell in Mozambique und Angola eine Chance hat, dürfte abhängen von dem Maß an politischem Bewußtsein, das die Befreiungsbewegungen gegen eine solche kapitalistische Alternative mobilisieren können. Vorläufig jedoch haben die „Ultras", wie sie verharmlosend von der westdeutschen Presse genannt werden, in Portugal das Heft in der Hand, und um Munition für ihren Krieg brauchen sie sich vorerst kaum zu sorgen — jedenfalls so lange nicht, wie Bonn und die bundesdeutschen Waffenfabrikanten zu ihnen halten.

Bernd Robur

# Stellungnahmen von Juristen zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften" (Genscher-Entwurf) vom 6. März 1974

*Am 6. März 1974 hat das Bundeskabinett dem von Bundesminister Genscher vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften" (Wortlaut im Dokumentarteil dieses Heftes) zugestimmt. Bereits im vergangenen Herbst hatte der Bundeskanzler angesichts wachsender Kritik an der mit den Ministerpräsidentenbeschlüssen vom 28. Januar 1972 eingeleiteten Berufsverbotspraxis angekündigt, die Bundesregierung werde „die Initiative ergreifen, das Verfahren gesetzlich zu regeln" (Wortlaut in „Blätter", 10/1973, S. 1138 f).*

*Die Auseinandersetzung um die Frage der Berufsverbote, mit allen politischen und verfassungsrechtlichen Konsequenzen, ist mit der Vorlage des Genscher-Entwurfs in eine neue, entscheidende Phase eingetreten. Zu den Ministerpräsidentenbeschlüssen vom 28. Januar 1972 („Grundsätze zur Frage der verfassungsfeindlichen Kräfte im öffentlichen Dienst"), an die der Gesetzentwurf der Bundesregierung anknüpft, haben die „Blätter" (2/1972, S. 124—165 und 3/1972, S. 246 bis 294) eine Reihe vielbeachteter, bis heute maßgeblicher Stellungnahmen von Juristen veröffentlicht, die den grundgesetzwidrigen Charakter der Berufsverbote nachweisen. Angesichts der politischen und rechtlichen Tragweite der eingetretenen Entwicklung haben wir nunmehr wiederum Verfassungsjuristen, Staatsrechtler sowie in Berufsverbotsprozessen erfahrene Anwälte gebeten, zu den verschiedenen Aspekten der Genscher-Vorlage Stellung zu nehmen. In sorgfältiger Klärung der verfassungs- und beamtenrechtlichen Situation sowie entschiedener Parteinahme für die Erhaltung und Verwirklichung der Verfassung stimmen die verschiedenen nachstehend veröffentlichten Stellungnahmen in dem Ergebnis überein, daß der Versuch, die politische Substanz der Ministerpräsidentenbeschlüsse durch ihre nachholende Einkleidung in Gesetzesform rechtlich zu legitimieren, verfassungsrechtlich auf die gleichen Bedenken stoßen und in den gleichen Konflikt führen muß wie die Ministerpräsidentenbeschlüsse selbst. Mit großem Ernst wird auf die weitreichenden Folgerungen hingewiesen, die sich — weit über den Kreis der unmittelbar Betroffenen im öffentlichen Dienst hinaus — für praktisch alle Bereiche der Gesellschaft ergeben, wenn durch gesetzliche Sanktionierung der Berufsverbotspraxis ein Klima allgemeiner Unsicherheit, ein permanenter Druck zur Anpassung, zum präsumptiven Wohlverhalten gegenüber vermuteten oder tatsächlichen obrigkeitlichen Wünschen geschaffen wird, das jede demokratische Regung zu ersticken droht.*

*Die große Zahl und der teilweise beträchtliche Umfang der Stellungnahmen, die uns erreichten, haben uns — trotz Zurückstellung anderer für diese Stelle geplanter Artikel — zu unserem Bedauern vor die Notwendigkeit gestellt, den Abdruck in den „Blättern" auf wesentliche Auszüge zu beschränken. Der volle Wortlaut sämtlicher Stellungnahmen findet sich, neben weiteren Dokumenten, in dem in diesen Tagen unter dem Titel „Berufsverbote durch Gesetz? Wortlaut und Kritik des ‚Entwurfs für ein Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften'" im Pahl-Rugenstein Verlag erscheinenden Band 14 der „Hefte zu politischen Gegenwartsfragen". D. Red.*

# Dr. jur. Wolfgang Abendroth, em. Professor für Wissenschaftliche Politik

...

Der starke Widerstand gegen die Ministerpräsidentenbeschlüsse vom 28. Januar 1972 läßt es der Bundesregierung geraten erscheinen, die demokratische Opposition „abzufangen" und die Sache, die obrigkeitsstaatliche Entscheidung darüber, was eigentlich verfassungskonform sei und wer also als „verfassungstreu" im öffentlichen Dienst akzeptiert werden solle, zu retten. Daß das Grundgesetz eine derartige Entscheidungsbefugnis der „obersten Dienstbehörden", also deren (oder auch nur das der ordentlichen Gerichte oder der Verwaltungsgerichte, in denen, wie noch der Parlamentarische Rat sehr genau wußte, allzu viele frühere Mitglieder der Partei des vorigen Regimes saßen und deren Schüler heute sitzen) Monopol auf „Auslegung" des Grundgesetzes und seiner Grenzen, nicht haben wollte, hat es durch Art. 21 Abs. 2 und Art. 18 einst deutlich genug gemacht. Was tut's? Wenn man nur der Öffentlichkeit eine „gesetzliche Grundlage" im Dienstrecht und ein Minimum an „rechtsstaatlicher Überprüfbarkeit" anbieten kann, wird sie — so hofft das Kabinett — die Sache schon schlucken, besonders, wenn sich gleichzeitig eine „rechte" Opposition anbietet, die noch mehr haben will.

Und also steht weiter in der einleitenden Vorformel des neuen beamtenrechtlichen Entwurfs der Bundesregierung vom 6. März 1974 (und wird dann in den im Wortlaut identischen Einfügungssätzen zu den erstrebten Neuformulierungen von § 4 Abs. 1 des Bundesbeamten-Rahmengesetzes, § 7 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes, § 9 des Richtergesetzes und § 37 Abs. 1 des Soldatengesetzes näher ausgeführt): Die „Treuepflicht" der Beamten, Richter und Soldaten habe „Vorrang vor dem Parteien-Privileg". Denn es könne ja auch in den Parteien verfassungsfeindliche Tendenzen geben ...

Nur: Diese Verfassung beruht — wie das Bundesverfassungsgericht einst (in seinen Parteiverbotsurteilen) festgestellt hat — gerade in ihren grundlegenden Prinzipien, der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung", nicht nur auf den Rechten der Persönlichkeit auf ihre freie Entfaltung, sondern auch auf Mehrparteienprinzip, Chancengleichheit für diese politischen Parteien und dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition (BVerfGE 2, 12 f und 5, 140 f). Und eben deshalb wurden die Parteien durch Art. 21 Abs. 2 gesichert und wird dem Bundesverfassungsgericht das Monopol der Beurteilung ihrer Verfassungskonformität zugesprochen, damit keine Regierung (und „oberste Dienstbehörde") sich anmaßen könne, selbst zu sagen, welche Opposition von ihr als „verfassungskonform" angesehen (und welche — evtl. jede — als „verfassungsfeindlich" ausgeschaltet) werden solle (BVerfGE 5, 140 und 12, 305).

Welche „Beamtentreue" steht also über dem „Parteienprivileg"? Die gegenüber der Verfassung ganz bestimmt nicht. Denn das Parteienprivileg ist wesentlicher Bestandteil dieser Verfassung. Die gegenüber der Regierung? Dann wären wir wieder beim Obrigkeitsstaat (und also gerade im Gegensatz zum Normensystem des Grundgesetzes der BRD!). Dann würde Art. 33 Abs. 5 GG zu einer Norm, die Art. 33 Abs. 2 und 3, aber gleichzeitig das ganze Verfassungsrecht der Art. 20, 28 und 79 Abs. 3 in beschönigende Phrasen für eine völlig andere Wirklichkeit umwandelt.

So ist es und so bleibt es, auch nach der Transformierung des Ministerpräsidentenbeschlusses vom 28. Januar 1972 in den Gesetzentwurf vom 6. März 1974. Gewiß, die Selbstverständlichkeit der quasi-„gesetzlichen" „Vermutung", man

sei bereits „Verfassungsfeind", wenn man der DKP angehört, wie sie der (sozialdemokratische!) bremische Senat gegen den Professor Holzer praktiziert hat (und sich „verwaltungsgerichtlich" einsegnen ließ) und wie sie die CDU und die CSU fordern, ist dem Scheine nach verschwunden. Allzu viele (leider nicht die meisten) Verwaltungsgerichte hatten inzwischen den Mut, dieser vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Rechtsbeugung Widerstand zu leisten und das Grundgesetz gegen sie zu verteidigen. Nur: als „Interpretations"-Chance ist auch das noch immer da, und dank der (scheinbaren) Abstraktheit der Umformulierung könnte man mit dieser beamtenrechtlichen Norm in neuer Gestalt noch viel schönere Dinge machen. Merken die Sozialdemokraten gar nicht, welche Munition gegen sich selbst sie für die Dreggers und die Strauße liefern, wenn die morgen regieren? Haben sie völlig vergessen, welche Munition 1930 in ähnlicher Weise Braun und Severing für Papen 1932 und Göring 1933 bereitgestellt haben? Geschichte scheint nach Meinung der SPD-Führung dazu da zu sein, daß man nichts daraus lernt.

Noch bleibt zu hoffen, daß nicht nur GEW und ÖTV, sondern alle Gewerkschaften und die Führung des DGB den entschieden demokratischen Kräften innerhalb und außerhalb der beiden Regierungsparteien dabei helfen, den Bundestagsfraktionen von SPD und FDP die Lehren der Geschichte und die Achtung vor dem Grundgesetz wieder beizubringen. Viel Zeit ist nicht mehr zu verlieren. Das Grundgesetz muß in immer erneutem Kampf vor der gleichen Auflösung bewahrt werden, der einst das Normensystem der Weimarer Verfassung erlegen ist — wie damals auch im Kampf gegen jene, die ihre eigene Bindung an die Gedankenwelt der demokratischen Rechtsstaatlichkeit in der Illusion auflösen, durch ihre willkürlichen Maßnahmen das Verfassungsrecht besser schützen zu können. Seit 1930 wurde in der Periode vor dem Siege des Faschismus in immer neuen Stufen dieser Kampf verloren. Darf sich das wiederholen?

## Dr. jur. Axel Azzola und Dr. jur. Adalbert Podlech, Professoren für Öffentliches Recht an der Technischen Hochschule Darmstadt

Nachdem die Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Januar 1972 in der juristischen Fachliteratur überwiegend auf Kritik gestoßen waren und auch die Behörden- und Gerichtspraxis keine einheitliche Handhabung der rechtlichen Probleme erkennen ließ, nachdem schließlich Parteitage sowohl der SPD wie auch der FDP gegen diese Beschlüsse und ihre Handhabung — wenn auch in unterschiedlicher Schärfe und Klarheit — opponierten, hat sich die Bundesregierung entschlossen, durch eine Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes, des Deutschen Richtergesetzes sowie des Soldatengesetzes einem Teil jener Bedenken Rechnung zu tragen, die unter formalrechtsstaatlichen Gesichtspunkten gegen die Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder und die hierauf fußende Behörden- und Gerichtspraxis gerichtet waren.

Dies ist *auch* ein Fortschritt, insbesondere im Hinblick auf die Normierung eines rechtsstaatlichen Verfahrens, wobei allerdings angemerkt werden muß, daß insoweit nur solche Prinzipien gesetzlich bestätigt werden, die zum Grundbestand des bürgerlichen Verfassungsstaates ohnehin zählen. Es erscheint bemerkenswert für die rechtspolitische Situation in unserem Lande, daß man sich genötigt sieht, solchen Selbstverständlichkeiten Beifall zollen zu müssen.

Das, worauf es in erster Linie angekommen wäre, bleibt weiterhin ungeklärt, wo

es doch angesichts der Risikoverteilung zwischen dem Bürger einerseits, der öffentlichen Gewalt andererseits darauf angekommen wäre, ein Maximum an Kalkulierbarkeit der Rechtsfolgen und damit ein Maximum an Rechtssicherheit gerade mit Hilfe gesetzlicher Klarstellungen zu erreichen. Es ist gewiß erfreulich, daß endlich eindeutig festgestellt ist, daß die Zulassung zu einer Ausbildung, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Ausbildungsverhältnis abzuleisten ist, gewährleistet wird. Dies ist, verglichen mit dem Text der Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder, aber auch eines Teiles der Behörden- und Gerichtspraxis, ja sogar einer in der wissenschaftlichen Literatur vertretenen Minderheitenmeinung, eine jener längst fälligen Klarstellungen. Im übrigen bleiben die alten Zweifel leider bestehen.

Insbesondere wären zwei Dinge zu ergänzen:

1) Das Bundesverfassungsgericht hat sowohl in Strafsachen wie auch in einer Entscheidung aufgrund des Bundesentschädigungsgesetzes festgestellt, daß an die Mitgliedschaft in einer legalen Partei (Vereinigung) und eine Tätigkeit in ihr mit *allgemein erlaubten Mitteln* keine negativen Rechtsfolgen geknüpft werden dürfen. So rechtsrichtig es ist, daß sich niemand darauf berufen kann, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer legalen Partei (Vereinigung) ebenfalls verfolgt werden, so notwendig wäre diese Ergänzung, um zwei Gefahren abzuwehren, nämlich einerseits das Parteiprivileg zum bloßen Organisationsprivileg verkümmern zu lassen und andererseits jedes verwaltungsgerichtliche Verfahren über die Einstellung eines Bewerbers von der Inzidentprüfung der Verfassungsmäßigkeit der von einer legalen Partei verfolgten politischen Zielsetzungen zu entlasten.

2) Nicht minder notwendig erscheint eine Klarstellung dahingehend, daß nicht jedem Beamten, Richter, Soldaten sowie den anderen Bediensteten des öffentlichen Dienstes die *gleiche* „Treuepflicht" abverlangt werden darf, soll nicht das Verfassungsprinzip der Verhältnismäßigkeit verletzt werden. Diese Treuepflicht kann sich nur bemessen nach den konkreten Erfordernissen des zu übertragenden Amtes bzw. der zu übertragenden Dienststellung und ihren spezifischen „Sicherheitsrisiken", wenn das Ziel einer solchen Gesetzgebung etwas anderes sein soll als eine willkürlich soziale, nämlich berufliche Diskriminierung von Menschen wegen ihrer abweichenden politischen Gesinnung. Damit würde der Rahmen an sich zulässiger Gefahrenabwehr gesprengt, die freiheitliche demokratische Grundordnung und die „Treue" zu ihr verwandelt in eine umfassende Norm zum Schutz der Gesellschaft (im Gewande einer Staatsschutznorm). Dagegen ist daran festzuhalten, daß diese Gesellschaft und ihr Staat — wie in der Gegenwart, so auch in der Zukunft — auch mit jenen, die die private Aneignung des Profits und die hieran geknüpften politischen und rechtlichen Organisationsweisen ablehnen, als gleichberechtigten Bürgern werden leben müssen, soll diese Verfassung als eine *liberale* Grundordnung, nämlich als eine Grundordnung, die den sozialen Wandel und die hieran regelmäßig geknüpften politischen Konsequenzen grundsätzlich offenhält, erhalten bleiben.

Gerade weil der ins Auge gefaßte Gesetzestext diese Fragen offenhält und zugleich einer abstrakten Normenkontrolle im Hinblick auf eine verfassungskonforme Anwendbarkeit standhalten wird, verbleibt es auch in Zukunft bei der bekannten Rechtsunsicherheit in jedem Einzelfall, die allenfalls nach Jahren durch eine Fülle höchstrichterlicher Judikate teilweise behoben werden könnte, wobei es allerdings nicht nur auf die Behebung von Rechtsunsicherheit ankäme im Sinne einer formalen Kalkulierbarkeit von Rechtsfolgen, sondern darauf, daß zugleich gerade dem opponierenden Bürger durch strikte Gewährung der politischen Meinungsfreiheit materielle Gerechtigkeit garantiert wird.

Das für den Bestand gerade eines bürgerlich-liberalen Verfassungsstaates fundamental notwendige Bekenntnis, mit Kommunisten (und damit den politischen Trägern der grundlegenden gesellschaftspolitischen Alternative) leben zu wollen, steht auch nach diesem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften noch aus.

## Dr. jur. Frank Benseler, Professor für Soziologie und Sozialpädagogik an der Gesamthochschule Paderborn

...

Der Entwurf bestätigt eindeutig, was die Gegner des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz von Anfang an, und immer stärker juristisch und politisch untermauert, vorgetragen haben [12]): der gesamte Inhalt des sogenannten „Radikalen-Erlasses" war nicht zu verrechtlichen. Der Gesetzesentwurf kann nicht aufrechterhalten, daß die Mitgliedschaft in einer Organisation, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, Zweifel begründet, die in der Regel eine Ablehnung des Bewerbers rechtfertigen. Er schreibt vor, daß dem Bewerber, der „nicht die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt" und der deshalb nicht in den öffentlichen Dienst berufen wird, „Gründe und hierfür erhebliche Tatsachen" mitzuteilen sind. Er bestimmt, daß die „Ablehnung nur auf Tatsachen gestützt werden darf, die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind", und macht eine Rechtsmittelbelehrung obligatorisch.

In diesem geplanten, äußerlich legalen und justizförmigen Verfahren verbirgt sich die willkürliche, verfassungsrechtlich nicht abgesicherte Lösung eines Formelkompromisses des Grundgesetzes mit politisch reaktionärer Tendenz. Im „Vorblatt" heißt es lapidar: „Der Entwurf geht davon aus, daß die Treuepflicht der Beamten, Richter und Soldaten Vorrang vor dem Parteienprivileg hat". Im Text aller vier Änderungsgesetze steht: „Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Artikel 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird." Die Begründung beruft sich auf den Grundsatz aus der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder vom 20. September 1973, nach dem „Grundlage jeder Entscheidung ... das geltende Recht" sein muß; sagt aber im gleichen Zusammenhang, der Entwurf gehe davon aus, „daß im Spannungsverhältnis zwischen der aus Artikel 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes herzuleitenden politischen Treuepflicht und der zu Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Rechtsprechung zum Parteienprivileg der politischen Treuepflicht der Vorrang gebührt". Mit anderen Worten: genau an diesem Punkt verläßt der Entwurf sogar geltendes Verfassungsrecht.

Nach Art. 9 GG sind „Vereinigungen, ... die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung ... richten ... verboten." Art. 18 GG schreibt vor, daß bestimmte Grundrechte verwirkt, wer diese zum Kampf gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung mißbraucht, überläßt aber den Ausspruch der Verwirkung und ihr Ausmaß allein dem Bundesverfassungsgericht. Art. 21 GG schließlich erklärt Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf aus-

[12]) Vgl. hierzu vor allem Wortlaut und Kritik der verfassungswidrigen Januarbeschlüsse, Köln 1972; Hermann-Borgs-Maciejewski (Hrsg.), Radikale im öffentlichen Dienst, Bonn 1973; Sozialistisches Büro (Hrsg.), Materialien zum Berufsverbot, Offenbach 1973; Bethge/Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot. Dokumentation der Fälle und des Widerstands, Köln 1973.

gehen, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, für verfassungswidrig, behält aber auch hier die Entscheidung ausschließlich dem Bundesverfassungsgericht vor. Es ist nach dem Grundgesetz ganz eindeutig, daß lediglich dem Bundesverfassungsgericht die Kompetenz zustehen soll, ob das Mitglied einer nicht verbotenen Partei in seinen Rechten beeinträchtigt werden darf. Bei konsequenter Anwendung der Verfassungsnormen wären die jetzt geplanten Gesetzesänderungen nicht nötig. Sie sind es, weil die Regierung der Exekutive ermöglichen will, bestimmte Werthaltungen verfassungswidrig zur Norm für die Einstellung in den öffentlichen Dienst zu machen.

Der Art. 33 GG ist gegenüber den genannten Verfassungsvorschriften keineswegs privilegiert. Sein Abs. 4 spricht von einem „öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis" für Angehörige des öffentlichen Dienstes. Dieses Treueverhältnis bezieht sich aber nicht auf den Staat oder bestimmte Werthaltungen; vielmehr direkt und wesentlich auf die Verfassung als Ausdruck des demokratischen gesellschaftlichen Konsenses [13]). Mithin wird in Art. 33 GG die Treue zu dem Grundrecht des Art. 3 GG festgelegt, nach dem niemand wegen seiner „politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden" darf. Ebenso gebietet das Treueverhältnis, sich dem Art. 21 GG, der das deutsche Verfassungsrecht von autoritären Traditionsresten befreit [14]), unterzuordnen. Schon die Formulierungen des Art. 33, der eben jene Obrigkeitsstaatsreste enthält, machen klar, daß es auf deren Abbau ankommt. So sagt Abs. 4 sehr zurückhaltend, „die Ausübung hoheitlicher Befugnisse" sei „als ständige Aufgabe" nur „in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen". Diese „in ihrer herkömmlichen Auslegung bürokratisch-autoritäre und demokratiefeindliche" Bestimmung [15]) kann nicht durch Dekret dem Art. 21 GG übergeordnet werden, der die Parteien als wichtigste Medien der Volkswillensbildung erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte zu „verfassungsrechtlichen Institutionen mit der Funktion", wie das Bundesverfassungsgericht selbst sagt, „eines Verfassungsorgans" macht.

Auch die Bezugnahme auf Art. 33 Abs. 5 ergibt nichts, was die Auffassung der Bundesregierung vom Vorrang der „Treuepflicht der Beamten" stützen könnte. Im Gegenteil steht dort: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln". Sieht man einmal davon ab, daß der kompetente Gesetzesentwerfer glatt vernachlässigt hat, daß diese Vorschrift nur für Beamte und Richter, nicht aber für Soldaten gilt [16]), so bedeutet gerade „unter Berücksichtigung", daß die hergebrachten Grundsätze nicht strikt beachtet zu werden brauchen [17]), ja „soweit demokratische Prinzipien entgegenstehen und sachliche Gründe vorliegen" — wie hier — „sind jene hergebrachten Grundsätze nicht verbindlich" [18]). Genau in einen solchen Konflikt mit demokratischen Grundsätzen kommen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums hier: waren die „Diener des Königs" historisch dessen Herrschaftssicherungsinteressen verpflichtet, so müssen sie heute — und das ist nach herrschender Meinung der Sinn der demokratischen Verfassungsordnung der Bundesrepublik zumindest gewesen! — dem Prinzip der Volkssouveränität, der Vertretung des Volkswillens durch Parteien und der Garantie der parteipolitischen Betätigung jeden Bürgers, auch der Beamten, sich unterwerfen, also eben nicht den „hergebrachten Grundsätzen". Wem dies merkwürdig

13) Vgl. Hamann-Lenz, a. a. O., S. 334.
14) Ebd. S. 350.
15) R. Schmid, Unser aller Grundgesetz?, Frankfurt 1971, S. 147.
16) BVerfGE 3, 334; 12, 87; 15, 302; 16, 111.
17) Vgl. Hamann-Lenz, a. a. O., S. 432; BVerfGE 3, 137; 8, 16.
18) Schmid, a. a. O., S. 148.

erscheint, der sollte daran denken, daß z. B. die durch den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG erzwungene Aufnahme von Frauen in den öffentlichen Dienst auch nicht den hergebrachten Grundsätzen entspricht, ohne daß deshalb bis heute jemand behauptet hätte, man müsse von einem Vorrang des Art. 33 Abs. 5 vor dem Grundrecht des Art. 3 Abs. 2 ausgehen.

Eine Absicherung der Treuepflicht des Beamten als vorrangig gegenüber den Grundrechten aus den Art. 3, 12 und 18 GG und ihre Bevorzugung gegenüber der Betätigung eines Bewerbers oder Beamten im Rahmen einer nicht als verfassungswidrig vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei nach Art. 21 GG ist schlechterdings nicht möglich [19]).

Demgegenüber ist Art. 21 GG — genau umgekehrt, als der Regierungsentwurf dekretiert — nicht nur eine Schutzvorschrift für die Parteien selbst: bis zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht „darf auch die ‚allgemein erlaubte' parteibezogene Tätigkeit der Gründer, Funktionäre, Förderer und Anhänger einer Partei nicht pönalisiert, diszipliniert, diskriminiert oder anderweit (insbesondere administrativ) behindert werden" [20]). Deshalb muß sich ein Bewerber und ein Beamter gerade darauf berufen können, daß seine persönliche Tätigkeit eben wegen ihrer Übereinstimmung mit der politischen Theorie und Praxis einer nicht verbotenen Partei keinen Zweifel an seiner Verfassungstreue begründen kann. Die regierungsamtliche Kommentierung des Gesetzesentwurfs erklärt, „daß der Bewerber etwaige von ihm verfolgte politische Ziele auch dann in vollem Umfang selbst zu vertreten hat, wenn sie von einer vom Bundesverfassungsgericht nicht für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer nicht verbotenen Vereinigung verfolgt werden". Hier wird unter dem Vorwand, daß nur personenbezogene Gründe entscheidungserheblich bei der Prüfung der Verfassungstreue sein dürften, der wesentliche Kern des Art. 21 berührt, geltendes Verfassungsrecht per Dekret umgekehrt, die Verfassung soll durch einfaches Gesetz legal ausgehöhlt werden. Wenn es nämlich von der Verfassung bejahtes Ziel einer Partei ist, auf die staatliche Willensbildung auch durch die Besetzung oberster Staatsämter einzuwirken, so muß sich ein Parteimitglied bei Vorliegen der sonstigen Zulassungsvoraussetzungen zum Eintritt in den öffentlichen Dienst auf eben seine Parteizugehörigkeit berufen können, wenn er — auf niedrigerer Stufe — dem Staat als Beamter, Richter oder Soldat dienen will.

Es ist hier der Ort, auf einen Gesichtspunkt hinzuweisen, der bisher in der Diskussion nicht berücksichtigt worden ist. Nicht nur ist aus dem Grundgesetz ein Recht für Parteimitglieder abzuleiten, nicht benachteiligt zu werden; sondern es ergibt sich aus der Verfassung die Pflicht der berufenen staatlichen und kommunalen Organe, keine Partei dadurch zu schädigen, daß sie deren Mitgliedern Opinion-leader-Stellungen vorenthalten. Es ist klar, daß in der Zeit der Anwendung des „Radikalen-Erlasses" der Anschluß an eine Partei ungemein erschwert ist, wenn deren Mitglieder telefonisch überwacht, denunziert und beruflich geschädigt werden, insbesondere wenn das bei DKP-Mitgliedern unter dem Damoklesschwert des noch bestehenden KPD-Verbotsurteils von 1956 und wiederholten Erklärungen des Innenministers geschah, man halte diese Partei eigentlich für verfassungswidrig, ohne jedoch einen Verbotsantrag stellen zu wollen. Hier spielen offenbar Parteikonkurrenzgesichtspunkte eine erhebliche Rolle, die wegen der spürbaren Mobilisierung der Arbeiter ihren Vertretern die Möglichkeit benehmen wollen, dieselben Interessen der überwiegenden Mehrzahl der Bevölkerung, die sie ökonomisch in den Betrieben vertreten, politisch auch im öffent-

[19]) Vgl. dazu auch Hofmann in: AöR, 91, S. 152 ff.
[20]) So Hamann-Lenz, a. a. O., S. 354 unter Verweis auf BVerfGE 17, 166 ff.

lichen Dienst auszuwirken und abzusichern. Und dieser Gesichtspunkt bleibt auch bei der „Verrechtlichung" durch die Änderungsvorschläge zu den Beamtengesetzen gültig.

Sehr deutlich hat der Verfasser des Änderungsentwurfs, der Bundesinnenminister Genscher, die praktischen Folgen kommentiert, die die Gesetze nach ihrer Verabschiedung haben würden [21]). Nachdem er einleitend ein innerstaatliches Feindbild [22]) unter Hinweis auf die „Vorfälle in Frankfurt" aufgerichtet hat, heißt es: „wer die Diktatur des Proletariats errichten, wer bei uns das Unrechtssystem der DDR einführen oder wer hier auf Rassenwahn und Vorherrschaft über andere ausgerichtete Politik einführen will, hat im öffentlichen Dienst nichts zu suchen." Die Betonung liegt auf „einführen will". Deshalb befaßt sich der Bundesinnenminister nicht mit der Vorherrschaft weniger über alle anderen, die aus der Wirtschaftsverfassung der BRD hervorgeht und sich zuletzt unübertrefflich deutlich in der sogenannten Ölkrise geäußert hat, wo „Macht über andere" sich als so stark erwies, daß mittels des ökonomischen Monopols, verbunden mit einem Informationsvorsprung, die deutschen Erdölkonzerne den Staat und seine Bürger zu gesetzlichen Maßnahmen und allgemeinem Verhalten in ihrem Sinne zwingen konnten: zur Verordnung über Geschwindigkeitsbegrenzung einerseits und zu Einsparmaßnahmen, die an Freiheitsberaubung, Eingriffe in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und existenzbedrohende Einschränkung der individuellen Lebensgestaltung grenzten. Genschers Rede vertritt unverhüllt die Ansicht, daß Bestrebungen, die sich auf Veränderungen der Wirtschaftsordnung beziehen, die freiheitlich demokratische Grundordnung antasten; daß also der Staat und seine Beamten im Sinne der überkommenen Grundsätze der Aufrechterhaltung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung zu dienen haben. Das steht in nicht aufhebbarem Widerspruch zum Grundgesetz, das die Wirtschaftsordnung eben nicht unter den festgeschriebenen Prinzipien aufführt. . . .

Wie die Praxis nach Verabschiedung der Änderungsgesetze aussehen würde, hat der saarländische Innenminister ausgesprochen und damit die politische Tendenz des ganzen Vorhabens benannt. Er erklärte, die Zielsetzung des Entwurfs sei klar: „Nurmitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation soll in der Regel zu Bedenken gegen die Verfassungstreue keinen Anlaß mehr geben. Bei verfassungsfeindlichen Parteien oder Organisationen gibt es jedoch keine Nurmitgliedschaft" [24]).

Festzustellen bleibt: Die vorgesehenen Gesetzesänderungen ändern an der bestehenden Lage nichts. Für Uneingeweihte wird ein legaler Vorhang vor die bisherige illegale Praxis gezogen, der aber der Verfassung widerspricht. Nach wie vor kann die Zugehörigkeit zu einer als verfassungsfeindlich eingestuften, aber nicht verbotenen politischen Partei auf dem Umweg über die Feststellung der persönlichen Übernahme ihrer Ziele in der politischen Arbeit eines Bewerbers zur Ablehnung führen. Die Eröffnung des Rechtsweges kann, wie das Verfahren gegen Volker Götz zeigt, bei dem allein der Einzelfall der Prüfung zugrundegelegt wurde, nichts bewirken, solange — grundgesetzwidrig — die bestehende ökonomische Ordnung als politische legitimiert und gegen legale, grundgesetzkonforme Änderungsbestrebungen abgesichert wird. Sofern, angeblich zum Schutz der Verfassung, Verfassungsgrundsätze dekretorisch interpretiert und ihre An-

[21]) In einer Rede vor dem Bundesgrenzschutz, abgedruckt in: „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung" v. 12. 3. 1974, S. 309 ff.
[22]) Vgl. zu dieser Sonderproblematik, daß die neue Taktik der Herrschaftssicherung mit Ablenkung auf „innerstaatliche Feinde" erfolgt, vor allem: Brückner-Krovoza, Staatsfeinde, Berlin 1972, und J. Seifert, Die neue innerstaatliche Feinderklärung, in: „express international" v. 31. 3. 1972.
[24]) Zitiert nach der „Frankfurter Rundschau" v. 13. 3. 1974.

wendung durch einfaches Gesetz geändert werden können, triumphiert ein Substrat „hergebrachter Grundsätze" der kapitalistischen Macht über den Staat. In der Weimarer Republik hat eine solche Haltung des überwiegenden Teils der Staatsbeamten, die mit Berufung auf die Verfassung deren schlimmste Gegner tolerierten, republikanische Gesinnung aber mittels politischer Strafverfolgung auszuschalten suchten, schon vor der nationalsozialistischen Machtergreifung zur Aushöhlung der Demokratie geführt [26]). Die Bundesrepublik braucht im öffentlichen Dienst, in den Bildungseinrichtungen und in der Bundeswehr Demokraten, nicht Leute, deren Treue zu hergebrachten Grundsätzen sie zu willfährigen Dienern gegen alle Bestrebungen macht, die Demokratie als offenen Prozeß auch im ökonomischen Bereich zu verwirklichen. . . .

## Dr. jur. Heinz Düx, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Frankfurt/M

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Ergänzungen der §§ 4 Beamtenrechtsrahmengesetz, 7 Bundesbeamtengesetz, 9 Richtergesetz und 37 Soldatengesetz sollen den „Radikalen-Erlaß" bzw. Berufsverbots-Erlaß der Innenminister vom 28. Januar 1972 ersetzen. Allein schon die Tatsache, daß man nunmehr bestrebt ist, die „Radikalen-Frage" gesetzlich zu regeln, beweist, welche rechtliche Qualität der vorangegangene Erlaß gehabt hat, die Qualität der Illegalität und Willkür. Diese Folgerung ergibt sich auch zwanglos aus der offiziellen Begründung der Bundesregierung. Dort werden solch selbstverständliche Grundsätze niedergeschrieben wie „jeder Fall muß für sich geprüft und entschieden werden" und „Grundlage jeder Entscheidung ist das geltende Recht". Damit wird indirekt gesagt, daß bei Entscheidungen aufgrund des Erlasses der Grundsatz der Einzelfallprüfung und die Anwendung des geltenden Rechts unterblieben sind.

Man wäre geneigt, Rechtsverletzungen während der Geltung des Erlasses nicht zu dramatisieren, wenn nunmehr das Gesetz eine Rückkehr zu verfassungsgemäßen und rechtsstaatlichen Prinzipien gewährleistete. Das ist jedoch nicht der Fall. Zwar beseitigt der Gesetzentwurf einen ganz offenkundigen, aus dem „Radikalen-Erlaß" abgeleiteten Verfassungsbruch. Die Zulassung zu einer Ausbildung, für die der Staat das Ausbildungsmonopol hat, ist nun zu „gewährleisten". Eine andere gesetzliche Regelung wäre insoweit undenkbar gewesen, weil sonst auch für das schlichteste Gemüt eine Verletzung des Grundrechtes der freien Berufswahl (Art. 12 GG) transparent geworden wäre. Auch einige im Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Bestimmungen zum formalen Verfahrensablauf sind nicht zu beanstanden. Entscheidend ist aber, daß der Gesetzentwurf im Kernpunkt an verfassungswidrigen Positionen festhält.

Rufen wir uns in Erinnerung zurück, daß zum Nachweis der Verfassungswidrigkeit des „Radikalen-Erlasses" stets auf folgende Verfassungsbestimmungen Bezug genommen worden ist: Art. 3 GG — Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz —; Art. 5 GG — Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre —; Art. 9 GG — Vereinigungsfreiheit —; Art. 12 — Freiheit der Berufswahl —; Art. 21 u. 18 GG — ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei und der Verwirkung von Grundrechten —; Art. 33 GG — Zugang jedes Bürgers nach seiner Eignung, Befähigung

[26]) H. und E. Hannover, Politische Justiz 1918—1933, Frankfurt 1966; O. Kirchheimer, Politische Justiz, Neuwied 1965; Sinzheimer/Fraenkel, Die Justiz in der Weimarer Republik, Neuwied 1968.

und fachlichen Leistung zu jedem öffentlichen Amt. Die intensive öffentliche Diskussion hat ergeben, daß die Apologeten der Berufsverbotspraxis den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit nicht zu entkräften vermochten.

Dennoch hält der Regierungsentwurf an der Berufsverbotspraxis fest. Zur Begründung heißt es nunmehr, „im Spannungsverhältnis zwischen der aus Art. 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes herzuleitenden politischen Treuepflicht" des Beamten „und der zu Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Rechtsprechung zum Parteienprivileg" gebühre „der politischen Treuepflicht der Vorrang". Auch diese neuerliche Rechtfertigung von Berufsverboten ist verfassungsrechtlich abwegig; es handelt sich um einen durchsichtigen Versuch, unter Verstoß gegen die Verfassung weiterhin Personen vom öffentlichen Dienst fernzuhalten, die für die Verwirklichung einer sozialistischen Wirtschaftsform eintreten.

Selbstverständlich unterliegen Beamte, Richter und Soldaten einer besonderen Treuepflicht, nämlich gegenüber dem *Grundgesetz*. Das bedeutet, die Angehörigen des öffentlichen Dienstes müssen jederzeit für die Prinzipien der Verfassung eintreten, für den Grundsatz der Volkssouveränität, für die Wahrung der Grundrechte, es sei denn, das Bundesverfassungsgericht hätte wegen Mißbrauchs von Grundrechten zwecks Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung deren Verwirkung nach Art. 18 GG ausgesprochen. Ebenso muß der verfassungstreue Angehörige des öffentlichen Dienstes die politischen Parteien als Mitwirkende bei der politischen Willensbildung des Volkes achten (Art. 21 Abs. 1 GG), es sei denn, das Bundesverfassungsgericht hätte die Verfassungswidrigkeit einer Partei festgestellt. Einer Partei, die nicht verboten ist, kann der Angehörige des öffentlichen Dienstes auch jederzeit beitreten. Daraus folgt, daß die „Weltanschauung" einer nicht vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei nach Art. 33 Abs. 3 GG für die Zulassung zum öffentlichen Dienst ein völlig unbeachtliches Kriterium darstellt. Der Angehörige einer nicht verbotenen Partei ist im Falle einer Bewerbung für den öffentlichen Dienst nur nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu beurteilen (Art. 33 Abs. 2 GG). Die Parteimitgliedschaft ist völlig irrelevant. Von einer solchen, nur an der verfassungsmäßigen Legalität orientierten Sicht wird die Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes geprägt. Es bedeutet einen Verfassungsbruch, wenn sich nun in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung der Satz findet: „Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Artikel 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird." Damit werden unabdingbare demokratische Grundpositionen angetastet. Die sozialistische „Weltanschauung" wird unter ein unzulässiges Sonderrecht gestellt.

Abschließend kann festgestellt werden, der Gesetzentwurf stellt, falls er Gesetz wird, das dritte deutsche Sozialistengesetz dar. Es wäre nämlich Nachfolger des Gesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie von 1878 und des NS-Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums von 1933.

## Erich Eisner, Rechtsanwalt, München

Die auf den Ministerpräsidentenbeschlüssen vom 28. Januar 1972 fußende Praxis der Berufsverbote hat sich als echte politische Verfolgung erwiesen, weil sie die berufliche Existenz von Einzelpersonen und Familien vernichtet. Über die Ebene der — schlimm genug — Betroffenen hinaus handelt es sich um eine schwerwiegende Deformation des demokratischen Prozesses, die kaum absehbare Wirkungen hat: die demokratische Willensbildung, die das Grundgesetz vorsieht, geht davon aus, daß Meinungsfreiheit, Organisationsfreiheit und das politische Wirken von Parteien *konstitutive Elemente des Wirkens der Bürger und ihrer Organisationen im Staat darstellen,* die unbedingt geschützt sind — *und zwar auch vor der Exekutive.* Deshalb ist das Verbot von Organisationen allein den regional zuständigen Länder- oder Bundes-Innenministerien zugewiesen; für die absichtlich „privilegierten" Parteien enthält das Grundgesetz einen Sonderstatus, der sie als *das* Organ demokratischer Willensbildung dem Verdikt der Verwaltung ganz entzieht und die Verbotskompetenz allein dem BVerfG zuweist [1]). Damit sind Vereinigungen und Parteien bis zu ihrem Verbot legal, und die Tätigkeit ihrer Mitglieder kann insoweit, weil sie Wahrnehmung von Grundrechten ist, keine negativen Rechtsfolgen begründen: Für „Verfassungswidrigkeit" ist das Verbot konstitutiv [2]). Diese verfassungskonforme Betrachtung, die im übrigen weder durch Ministerpräsidentenbeschlüsse noch durch Beamtengesetze aufgehoben werden kann, garantiert dem Staatsbürger die Wahrnehmung seiner politischen Rechte und ermöglicht es durch das Parteienprivileg, auch für solche politischen Veränderungen einzutreten, die starken Kräften in der Exekutive nicht genehm sind.

Die Berufsverbote stellen diese demokratische Garantie auf den Kopf. Aus der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung" machen sie ein Einzelfall-Überprüfungsrecht des jeweiligen Dienststellenleiters über die Tätigkeit legaler Organisationen und Parteien.

Daran nimmt der Genscher-Entwurf leider nur vom Rande her Korrekturen vor, ohne den verfassungswidrigen Grundsatz aufzuheben.

...

Damit ist der Kern des Berufsverbots erhalten geblieben: Die allgemeine Rechtsunsicherheit, die Bedrohung politischer Betätigung von Beamten und Bewerbern und die Einschränkung der demokratischen Willensbildung bleiben bestehen. Die angebliche rechtsstaatliche „Vereinheitlichung" ist im übrigen ebenfalls zweifelhaft; die amtliche Begründung des Entwurfs spricht selbst vorsichtig genug von der *„möglichst* gleichmäßigen Anwendung" des Berufsverbots in den Bundesländern. Die Widersprüchlichkeit des Entwurfs läßt befürchten, daß die bisherige Bandbreite in der Anwendung bestehen bleibt:

— Eine verfassungskonforme Auslegung müßte aus der Einzelfallklausel schließen, daß Mitgliedschaften in legalen Organisationen und Parteien überhaupt nicht verwertbar sind. An der Verfassung müßte auch jede partielle Illegalisierung scheitern, etwa die Versuche, bestimmte Untergliederungen von Parteien (wie z. B. die Jusos) oder bestimmte Einzeltätigkeiten (etwa Anträge eines Bewerbers

[1]) Dem Sonderstatus entsprechen die besonderen Pflichten der Parteien, etwa zur inneren demokratischen Struktur.

[2]) Vgl. vor allem BVerfG vom 21. 3. 1961 (BVerfGE Band 12, S. 296 ff.): „Bis zur Entscheidung des BVerfG kann niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen. Insofern kommt dieser Entscheidung konstitutive Bedeutung zu." Ebenso BVerfGE 13, 46 ff.; 13, 123 ff., woran sich ein Teil der Berufsverbots-Rechtsprechung hielt, u. a. das VG Neustadt am 22. 2. 1973 (laut „Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 2. 4. 1973), VG München V. Kammer 5201/72 am 9. 3. 1973; VG Hamburg am 1. 6. 1973 (VII 642/72) und BVerwG vom 14. 3. 1973 (I WB 26/73).

auf einem Juso-Kongreß oder Funktionen in solchen Organisationen) negativ zu verwerten.

— Genschers Erläuterung, eine Parteimitgliedschaft sei „auch" zu berücksichtigen, und die Hereinnahme des völlig absurden und verfassungswidrigen angeblichen Gegensatzes von Parteienprivileg und Grundordnung deuten aber schon an, daß auf dem Umweg über die Einzelfallprüfung die von der CDU/CSU gewünschte Praxis ohne weiteres ermöglicht werden soll [4]). Der jeweilige oberste Dienstherr kann den Bewerbern und Beamten die allgemeine Programmatik und Politik ihrer Parteien und Organisationen ohne weiteres durch die Hintertür des „Einzelfalls" zum Vorwurf machen. Offenbar ist diese Rechtsunsicherheit geradezu erwünscht, zumal sie Beamte von politischer Aktivität abschreckt.

— Bemerkenswert für einen Gesetzentwurf einer sozial-liberalen Koalition ist, daß nirgends der Schutz der gewerkschaftlichen oder berufsständischen Tätigkeit festgelegt ist. Immerhin wurden in München vom Bayerischen Kultusministerium jüngst zwei Entlassungsverfahren eingeleitet: Eines gegen das DKP-Mitglied Prof. Holzer, ein anderes gegen den Lehrer und Funktionär der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Offergeld.

— Obwohl der Genscher-Entwurf für die CDU/CSU-Praxis völlig offen ist, haben diese Parteien noch weitere „Verbesserungen" in Richtung auf die Negation des Parteienprivilegs und der Organisationsfreiheit verlangt, offenbar in der Befürchtung, es könnte da oder dort zur verfassungskonformen Auslegung der neuen Beamtengesetze kommen.

In der Tat wird es in den weiteren Verfahren und in der juristischen Diskussion darum gehen, eine *einheitliche und verfassungskonforme* Anwendung des Beamtenrechts durchzusetzen: Die inzwischen zahlreichen betroffenen Referendare, Assessoren, Lehrer und Wissenschaftler müssen zu ihrem Recht kommen; die Einschüchterung der Staatsbediensteten und Bewerber muß aufhören; vor allem muß die Freiheit demokratischer Willensbildung dem illegalen Zugriff „oberster Dienstherren" entzogen werden.

4) Genscher am 8. 3. 1974: „Dies bedeutet in der Umgangssprache, daß sich künftig niemand darauf berufen kann, seine verfassungswidrigen Ziele im Rahmen einer nicht verbotenen Partei zu verfolgen." Dazu paßt der Satz Carstens': „Heute genügt es nicht mehr zu sagen, daß man SPD-Mitglied ist, um glaubhaft zu machen, daß man überzeugter Demokrat und Verfechter der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist."

**Zur Kritik der Berufsverbote**

**Neuerscheinung:**

Berufsverbote durch Gesetz? Wortlaut und Kritik des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

Mit Beiträgen von Wolfgang Abendroth, Axel Azzola u. Adalbert Podlech, Frank Benseler, Heinz Düx, Erich Eisner, Klaus Grimmer, Heinrich Hannover, Wolfgang Piepenstock, Ulrich K. Preuß, Helmut Ridder, Peter Römer, Theo Schiller, Hans E. Schmitt-Lermann, Hans-Peter Schneider, Gerhard Stuby, Dimitris Tsatsos, Heinz Wagner, Roderich Wahsner.

Hefte zu politischen Gegenwartsfragen, Bd. 14
Doppelband, 80 Seiten, DM 6,–

Horst Bethge / Erich Roßmann (Hrsg.)
Der Kampf gegen das Berufsverbot
Dokumentation der Fälle und des Widerstands

Kleine Bibliothek Bd. 43
330 Seiten, DM 12,80

Wortlaut und Kritik der verfassungswidrigen Januarbeschlüsse. Materialien für Studenten, Beamte, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst

97 Seiten, DM 5,–

**Pahl-Rugenstein**

## Dr. jur. Klaus Grimmer, Professor für Politikwissenschaft und Öffentliches Recht an der Gesamthochschule Kassel

In diesem Diskussionsbeitrag zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften sollen nur drei Probleme aus verfassungsrechtlicher Sicht angesprochen werden, da die politische Bedeutung des Entwurfes bereits andernorts dargelegt ist.

I

Der Entwurf geht davon aus, daß die Treuepflicht des Beamten, d. h. seine Verpflichtung, für die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, Vorrang vor der Verfassungsgarantie für die Parteien hat. Ein solcher Vorrang ist verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Das Grundgesetz definiert die freiheitlich-demokratische Grundordnung nicht abschließend, es bestimmt nur einige Konstitutionsmerkmale (Grundrechte, verfassungsrechtliche Strukturprinzipien, insbesondere Art. 1 und 20 GG). Die freiheitlich-demokratische Grundordnung ist nicht als ein Status quo festgeschrieben, sondern zur Realisierung aufgegeben. Die Offenheit der Grundrechte und der verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien ist in der öffentlichen, politischen Meinungs- und Willensbildung stets neu zu diskutieren und zu konkretisieren, sie ist zur Entscheidung gestellt. Ein wesentlicher Faktor in der Entfaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sind die politischen Parteien. Nur im Rahmen der Parteiorganisation ist es politischen Minderheiten faktisch möglich, sich politisch zu artikulieren und bei der Konkretisierung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung mitzuwirken. Parteien sind deshalb gemäß Art. 21 GG besonders geschützt, über ihre Verfassungswidrigkeit entscheidet allein das Bundesverfassungsgericht.

Der öffentliche Dienst, Beamte sind nicht Vertreter eines als absolut vorangestellten Staates, der Staat ist auch nicht Staat nur einer bestimmten Klasse, Schicht oder Partei, sondern der öffentliche Dienst ist ein ausdifferenzierter, funktional-arbeitsteilig bestimmter Teil von Gesellschaft zur Realisierung der konkreten politischen Ordnung, wie sie Recht und Gesetz vorgeben. Im öffentlichen Dienst haben dann aber auch prinzipiell Vertreter unterschiedlicher politischer Auffassungen im Rahmen der qualitativen Anforderungen eines Arbeitsplatzes Anspruch auf Mitarbeit. Dieser Anspruch wird nur begrenzt durch Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aufgrund von Art. 18 oder Art. 21 GG.

II

Der Entwurf sieht die gerichtliche Nachprüfbarkeit ablehnender Einstellungsbescheide vor. Diese Regelung genügt aber nicht dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes, welches auch Rechtssicherheit und Rechtsklarheit umfaßt. Erforderlich ist, daß die Tatbestände, an welche die Ablehnung einer Einstellung gebunden wird, enumerativ festgelegt werden. Es ist in diesem Zusammenhang zu verweisen auf Art. 103 GG und die dort genannten Bedingungen für die Strafbarkeit eines Verhaltens. Das Rechtsstaatsprinzip erfordert nicht nur, daß ein Gericht die Tatsachen nachprüfen kann, aufgrund deren eine Einstellung abgelehnt wird, sondern daß der Gesetzgeber auch definiert, in welchen Tatbeständen eine Verfassungsfeindlichkeit begründet ist. Bewertung eines Tatbestandes als verfassungsfeindlich ist andernfalls nichts anderes als eine Ermessensentscheidung der Einstellungsbehörde, welche — wenn überhaupt — nur beschränkt gerichtlich nachprüfbar ist auf Ermessensüberschreitung oder Ermessensmißbrauch. Im Er-

gebnis bedeutet dies, daß das Verständnis der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, wie es den Personen der obersten Dienstbehörden jeweils eigen ist, zur Grundlage staatlicher Organisation wird.

III

Der Entwurf stellt fest, daß die Zulassung zu einer Ausbildung, welche im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses geschieht, zu gewährleisten ist. Diese Formulierung ist vage, sie ist nur als Aufforderung an die Dienstbehörden zu verstehen, aber nicht als Verpflichtung der Dienstbehörden. Um Zweideutigkeiten zu vermeiden, wäre es erforderlich, schlicht den Ausschluß von der Einstellung zu Ausbildungszwecken wegen angeblich verfassungsfeindlicher Betätigung zu verbieten.

Insgesamt ist festzustellen, der Gesetzesentwurf schränkt die Freiheitlichkeit als Bedingung demokratischer Willensbildungsprozesse in nicht verfassungskonformer Weise ein, er verletzt die Verfassungsgarantie für die politischen Parteien und das Rechtsstaatsprinzip.

## Heinrich Hannover, Rechtsanwalt, Bremen

Der neue Gesetzentwurf bringt trotz formaler Präzisierung der gerichtlichen Überprüfbarkeit keine Änderung in der Sache. Es handelt sich nach wie vor um ein Gesetz, das die Herrschaft des Kapitals durch die Ausschaltung gesellschaftskritischer Beamter sichern helfen soll. Wenn man die Verschleierungsformel „Verfassungstreue" als „Bekenntnis zur Herrschaft des Kapitals" versteht, hat man die Interpretationsmaßstäbe, nach denen dieses Gesetz anzuwenden ist. Wir wissen aus der Teilnahme an sogenannten Anhörungsverfahren für Beamtenanwärter, daß man die Grundbegriffe der marxistischen Gesellschaftslehre abfragt und insbesondere hören will, wie der Bewerber zur Diktatur des Proletariats und zur Frage einer Veränderung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse im Interesse der Arbeiterklasse steht. Nur die Angst vor einer etwa möglichen Aufklärung der Arbeiterschaft über ihre Klasseninteressen und die wirklichen Herrschaftsverhältnisse in diesem nach seiner schriftlichen Verfassung „freiheitlich-demokratischen" Staat steht hinter solchen Gesinnungsprüfungen, nicht etwa die Sorge um den Schutz der Verfassung. Die freiheitlichen und demokratischen Elemente der Verfassung zu schützen, war seit jeher die Aufgabe des Volkes selbst. Dafür haben sich seit Jahren Arbeiter, Studenten, Schüler und Lehrlinge auf der Straße von Polizei zusammenschlagen lassen und nachher noch die Beschimpfungen der Herrschenden einstecken müssen, nicht die Demonstranten, sondern die Polizei hätte die Verfassung geschützt. Typisch die Rede des Herrn Genscher anläßlich der Vereidigung von Dienstanfängern des Bundesgrenzschutzes am 7. März: Vorfälle wie die unlängst in Frankfurt zwängen den Staat dazu, die Auseinandersetzung mit dem gewalttätigen Gegner dieser Ordnung aufzunehmen und sie zu bestehen. Hier, wie auch sonst in der Berichterstattung über die Frankfurter Vorgänge, kein Wort über die Verfassungswidrigkeit (Sozialstaatsklausel!) hemmungsloser Kapitalausnutzung im Bereich des Wohnungsbaus, gegen den sich die Demonstrationen richteten, die von der Polizei gewaltsam zerschlagen worden sind — angeblich zum Schutze der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung" gegen „gewalttätige Gegner dieser Ordnung". Bei den Gesinnungsprüfungen für Beamtenanwärter wird „Verfassungstreue" nicht als das aktive Eintreten für Demonstrationsfreiheit und andere ele-

mentare Verfassungsgrundrechte des Volkes verstanden, sondern als das Bekenntnis zur gewaltsamen Aufrechterhaltung kapitalistischer Herrschaftsverhältnisse!

Als „Kernstück" des Gesetzentwurfs ist der Vorrang der Treuepflicht vor dem Parteienprivileg bezeichnet worden. Darin liegt eine verfassungsrechtliche Frage, deren Beantwortung im Sinne der Regierung durch das Bundesverfassungsgericht den Initiatoren des Gesetzentwurfs gesichert zu sein scheint. Ich halte es daher für eine unnötige Mühe, die juristische Problematik dieser Entscheidung näher zu untersuchen, da Verfassungsfragen im Klassenstaat allemal Machtfragen sind. Auch das Bundesverfassungsgericht kann nicht ignorieren, daß in diesem Staat das als „Verfassungstreue" deklarierte Bekenntnis zur Herrschaft des Kapitals den Vorrang vor dem Parteienprivileg hat. Das sogenannte Parteienprivileg wird durch diesen Gesetzentwurf endgültig zu einem Parteirisiko umgestülpt. Wer der Deutschen Kommunistischen Partei beitritt oder sie sonst fördert, liefert damit griffige „Tatsachen", die „gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind". Erst die organisierte Vertretung von Arbeiterinteressen ist für die Herrschaft des Kapitals gefährlich, gegen „Sozialisten im stillen Kämmerlein" hat die Staatsgewalt nichts (so ausdrücklich ein Staatsanwalt in einem politischen Prozeß). Es gibt daher in diesem Staat ein Privileg der Parteilosigkeit, nicht aber ein Parteienprivileg. Wer als Kommunist darauf verzichtet, die Interessen der Arbeiterschaft durch Unterstützung der DKP zu fördern, hat die größere Chance, dem Berufsverbot zu entgehen, als derjenige, der die fragwürdigen „Privilegien" des „Parteienprivilegs" für sich in Anspruch nehmen will. Der Sinn des Parteienprivilegs ist damit in sein Gegenteil verkehrt. Das Berufsverbot wirkt sich auch in der Form des jetzt vorliegenden Gesetzentwurfs notwendig als Behinderung der organisierten Vertretung von Arbeiterinteressen aus und müßte daher von einem Bundesverfassungsgericht, das die Ansprüche der herrschenden Klasse ignorieren könnte, als eklatanter Verstoß gegen die verfassungsmäßige Privilegierung politischer Parteien für nichtig erklärt werden. Aber es wäre illusionär, in dieser Sache auf das Bundesverfassungsgericht zu hoffen. Der Kampf gegen das Berufsverbot für Sozialisten muß auf der politischen Ebene geführt werden. . . .

## Dr. jur. Wolfgang Piepenstock, Dozent für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der Fachhochschule Köln

Die „Verfassungsdebatte" im Deutschen Bundestag Mitte Februar 1974 hat verdeutlicht, wohin die innenpolitische Feindsuche mit unbarmherziger Konsequenz führt: Die Regierungsparteien mußten sich gegen den Verdacht wehren, den gesellschaftlichen Status quo zu gründlich („radikal") verändern zu wollen und sich von — vielfach im Bereich des Art. 15 GG liegenden und durchaus verfassungskonformen — Systemveränderungsabsichten vorläufig minoritärer Gruppen nicht entschieden genug abzusetzen. Kein Zweifel, viele Abgeordnete würden in einem Verfassungstreue-Test, wie ihn der inzwischen vom Bundeskabinett gebilligte Genscher-Entwurf vom 6. März 1974 für eine Novellierung der Einstellungsvorschriften für den öffentlichen Dienst vorsieht, je nach politischer Couleur der Einstellungsbehörden in arge Bedängnis kommen. Nicht zufällig stellte der Bundeskanzler selbst die Frage, ob in der Zeit der Großen Koalition die „Verfassungsfeinde" etwa bis ins Bundeskabinett vorgedrungen waren.

Wenn ungeachtet solcher Erfahrungen und Erkenntnisse nach dem Genscher-Entwurf in Zukunft der Exekutive die Befugnis verliehen werden soll, einen Bewerber aufgrund von „Umständen" abzulehnen, die „gegen seine Verfassungstreue sprechen", dann ist unschwer auszumachen, auf welchen Stellenwert die materiale Rechtsstaatlichkeit in der Bundesrepublik zu sinken droht. So läßt die zentrale Formel des Entwurfs schlechterdings nicht erkennen, an welchen Kriterien die Ablehnung eines Bewerbers gemessen werden soll. Wenn aber der betroffene Staatsbürger nicht voraussehen kann, in welchen Fällen und in welchem Ausmaß von einer Ermächtigung Gebrauch gemacht wird, dann ist eine „allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Anwendung" der Einstellungsnormen (so die amtliche Begründung des Entwurfs) gerade nicht gewährleistet. Zwar ist nunmehr eine Verpflichtung der Einstellungsbehörde zur Offenlegung ihrer Ablehnungsgründe vorgesehen, und insoweit werden gegenwärtige Mißstände verringert, angesichts der rechtlichen Substanzlosigkeit des Ablehnungstatbestandes selbst wirkt jedoch eine derartige Begründungsverpflichtung wie eine Regieanweisung für „Des Kaisers neue Kleider".

Mit Fug und Recht verlangen kann der Staat bei der Einstellung neuer Mitarbeiter Loyalität im Sinne der Bereitschaft, nicht aufgrund subjektiver Eingebungen, sondern nach Maßgabe der (verfassungskonformen) Gesetze, Urteile und Amtsweisungen zu handeln. Über diese Verpflichtung zur Wahrung von Gesetz und Recht hinausgehende Einwirkungen der Exekutive auf den in einem demokratischen Gemeinwesen staatsfreien Meinungs- und Willensbildungsprozeß beeinträchtigen indessen elementare politische Befugnisse. So kann die im Gesetzentwurf herausgestellte These vom notwendigen „Zurücktreten" des „Parteienprivilegs" nicht darüber hinwegtäuschen, daß in Wahrheit eine Verkürzung aller (von Parteien ja keineswegs exklusiv gehandhabten) politischen Grundrechte droht.

Einstellungssperren wirken sich im Bereich von Forschung und Lehre zugleich als freiheitserstickende Kommunikationsverbote aus. Dabei fungiert das konturlose Schlagwort der „Verfassungsfeindlichkeit" vielfach als Diffamierungswaffe gegenüber kritischen sozialwissenschaftlichen Theorien. Die nunmehr weiter perfektionierte Einschüchterung der in Forschung und Lehre Tätigen muß sich auf die durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Freiheitssphäre als eine staatlicherseits verordnete geistige Paralysierung auswirken.

Eine verfassungskonforme Handhabung des Zugangs zum öffentlichen Dienst darf das mehrstufige und nuancenreiche System der Freiheitsgarantien, Schranken und Kompromisse des Grundgesetzes nicht aufgrund neuerlicher Zweckmäßigkeits- und Abwägungserwägungen des einfachen Gesetzgebers in Frage stellen. Wenn zur Abwehr von Beutewirtschaft und Diskriminierung allein die fachliche Qualifikation eines Bewerbers und gerade nicht seine politischen Anschauungen für die Übernahme in den Staatsdienst maßgebend sein sollen (Art. 33 Abs. 2 und 3 GG), dann dürfen politische Ideen nicht gleichwohl zur Richtschnur für Ablehnungen gemacht werden. Da der Genscher-Entwurf eine unmittelbare und gezielte Benachteiligung von Meinungsträgern auslöst und folglich nicht als allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG anzusehen ist, verstößt das Novellierungsvorhaben zugleich gegen das Verfassungsverbot meinungsspezifischer Gesetze.

Bei strikter Respektierung und Bewahrung der durch das Grundgesetz garantierten Freiheitsrechte droht keineswegs eine („völlige") Schutzlosigkeit des Gemeinwesens gegenüber Demokratieverächtern, wie sie von Apologeten weiterer Verbots- und Eingriffsgesetze gern beschworen wird. Allerdings hat der Verfassungsgeber die als ultima ratio zum Schutz von Kernbestandteilen des Grundgesetzes

zulässige Verwirkung politischer Betätigungsrechte und die damit notwendigerweise verbundene Diskriminierung von Grundrechtsträgern ausdrücklich einem höchstrichterlichen Verfahren vorbehalten. Eine davon abweichende Festlegung von Zumutbarkeitsgrenzen für politische Ideen und Betätigungen durch die im Meinungskampf nun einmal höchst befangene, weil selbst parteiliche Exekutive würde den Normgehalt der Art. 18 und 21 Abs. 2 beträchtlich sinken lassen.

Da eine durch politische Faktoren ausgelöste existenzielle Benachteiligung von Individuen und Gruppen zwangsläufig zu epidemischen Schrumpfungen des öffentlichen Meinungs- und Diskussionsspektrums führt, bedroht der vorgelegte Novellierungsentwurf gerade jene Freiheitlichkeit, zu deren Verteidigung er propagiert wird. Die akut drohende Schwächung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung kann allein durch Aufgabe der Novellierungspläne und gleichzeitige Korrektur einiger dem Entwurf bereits vorgreifender Einstellungspraktiken aufgehalten werden. Andernfalls werden die Schöpfer einer regressiven „Verfassungswirklichkeit" zu deren Opfern zählen.

## Dr. jur. Ulrich K. Preuß, Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Bremen

### I

Der Regierungsentwurf eines „Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften" vom 6. März 1974 ist das gelungene Produkt einer politischen Mimetik, das den Verfassungsbruch in der Gestalt des perfekten Rechtsstaats zur Schau trägt. Hierin liegt nur scheinbar ein Paradox. Der perfekte Rechtsstaat: der Bewerber erhält Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Tatsachen, die die Einstellungsbehörde als Grundlage einer beabsichtigten Ablehnung mitzuteilen hat; die Ablehnung des Bewerbers darf nur auf „gerichtsverwertbare Tatsachen" gestützt werden; eine ablehnende Entscheidung ist schriftlich unter Angabe der erheblichen Tatsachen zu begründen; eine Rechtsmittelbelehrung ist zu erteilen. Der Kulminationspunkt dieses Rechtsstaatsfestes aber findet sich in der Begründung: „Grundlage jeder Entscheidung ist das geltende Recht".

Wenn man nicht unterstellen will, daß die hohen Ministerialbeamten des Bundesinnenministeriums, die diesen Entwurf gefertigt haben, Rechtsignoranten sind, so bleibt nur die Deutung, daß es sich bei ihm um eine politisch-mimetische Leistung in einem Trauerspiel handelt: denn was da mit so bedeutungsschwangerer Gestik als neueste und weitestgehende Fortentwicklung des Rechtsstaates dargestellt wird, gehört — Gott sei Dank — längst zum selbstverständlichen Arsenal des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts. Das rechtliche Gehör des Betroffenen vor einer ihm nachteiligen Verwaltungsentscheidung und der Begründungszwang der Behörde bei belastenden Verwaltungsakten ist ebenso wie die Bindung der Verwaltung an das geltende Recht Verfassungsrecht seit 1949; daß dies erst 25 Jahre später in das bürokratische Bewußtsein der Ministerialen gedrungen sein sollte, kann auch der Mißtrauischste nicht glauben.

Als besonders ausdrucks- und eindrucksvoll hat sich der Topos von den „gerichtsverwertbaren Tatsachen" erwiesen. Daß sich die Verwaltung hinfort nur auf Tatsachen stützen darf, „die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind", erzeugt jenen heiligen rechtsstaatlichen Schauer, der es offenbar unmöglich macht, die Substanz dieser „Neuerung" näher zu betrachten. Sie erweist sich — wen wollte es wundern? — als Luftblase. Nach Art. 20 Abs. 3 GG sind vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden. Soll eine bestimmte gesetz-

liche Norm angewendet werden, so ist zunächst zu prüfen, ob der durch Gerichtsspruch oder Verwaltungsakt zu regelnde Sachverhalt unter die Tatbestandsmerkmale der Norm subsumierbar ist. Ist dies nicht ohne weiteres feststellbar, weil der Sachverhalt kompliziert ist — ob z. B. ein Tier von einer Seuche befallen ist, läßt sich von einem Laien nicht ohne weiteres feststellen —, so muß der Sachverhalt so weit aufgeklärt werden, bis feststeht, ob er unter die Norm subsumierbar ist oder nicht. Gerichte haben hierbei in der Regel weitergehende Möglichkeiten, weil sie Zeugen und Sachverständige zum Erscheinen zwingen und unter Eid aussagen lassen können. Das bedeutet lediglich, daß die Gerichte in der Regel bessere Instrumente zur Sachverhaltsaufklärung und damit zur Entscheidung der Frage haben, ob ein festgestellter Sachverhalt unter die in Rede stehende Norm subsumierbar ist oder nicht. Es bedeutet nicht, daß die Verwaltungsbehörden etwa dieselbe Norm anwenden können, ohne eine sorgfältige Sachverhaltsaufklärung vorgenommen zu haben. Sie müssen alle Tatsachen berücksichtigen, die hierfür von Bedeutung sind, aber sie dürfen auch nur Tatsachen verwerten, die für die Tatbestandsmerkmale der Norm relevant sind. Denn die Sachverhaltsaufklärung ist lediglich ein Element der Anwendung einer Norm, an die die Behörden gemäß Art. 20 Abs. 3 GG in gleicher Weise gebunden sind wie die Gerichte.

Es gibt also keine von der „Gerichtswahrheit" abweichende „Behördenwahrheit". Insbesondere dürfen weder Gerichte noch Behörden Tatsachen erheben und berücksichtigen, die für die Tatbestandsmerkmale einer anzuwendenden Norm ohne Bedeutung sind oder sogar ausdrücklich aus dem Tatbestand einer Norm ausgeschlossen worden sind: z. B. die politische Gesinnung eines Bewerbers in den öffentlichen Dienst gemäß Art. 33 Abs. 2 u. 3 GG. . . .

Es gibt nach geltendem Recht keine „gerichtsverwertbaren" und „behördenverwertbaren" Tatsachen, sondern ausschließlich Tatsachen, die für bestehende Normen tatbestandsrelevant sind.

Da aber — wie mehrfach betont — hinsichtlich der Normbindung für Gerichte und Behörden kein Unterschied besteht, ist die Vorschrift in dem Entwurf, daß die Ablehnung nur auf Tatsachen gestützt werden darf, „die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind", eine rechtsstaatliche Imponiergeste, deren Lobpreisung in der Öffentlichkeit immerhin zum Ausdruck bringt, daß man die Verwaltung offenbar doch schon von der grundgesetzlich vorgeschriebenen Bindung an Gesetz und Recht entbunden hat.

II

Die Blendung der Öffentlichkeit durch diesen symbolischen Gebrauch des Rechtsstaats verbirgt aber weitergehende Absichten. Man kann ja bekanntlich politische Angelegenheiten durch zwei Methoden verbergen: durch institutionalisierte Arkanbereiche, wie sie für den Obrigkeitsstaat kennzeichnend sind, und durch demokratische und rechtsstaatliche Symbolik, deren Blendwerk den gleichen Effekt erzielen kann. Unsichtbarkeit kann sowohl aus zuviel Dunkelheit wie aus übermäßigem Blendwerk resultieren. Dieser Fall liegt hier vor. Zunächst ist in dem Entwurf eine fast unmerkliche, aber folgenschwere Vertauschung von Begriffen vorgenommen worden. Es heißt in § 2 S. 7: „Kann die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden, so entscheidet die oberste Dienstbehörde". Die Gewähr, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung des GG einzutreten, wird unter den Begriff der Eignung subsumiert. Dies widerspricht jedoch dem Art. 33 Abs. 2 und 3 GG: in diesen Vorschriften wird zwischen Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung einerseits, Bekenntnis, religiösem Bekenntnis und Weltanschauung andererseits unterschieden. Während die ersten drei Merkmale

zum Einstellungskriterium in den öffentlichen Dienst gemacht werden dürfen, ist dies für die letzteren drei ausdrücklich verboten. Die ersten drei Merkmale zielen auf den Funktionsmodus der staatlichen Bürokratie, der auf der fachlichen — meist juristischen — Vorbildung der Beamten beruht und Dispositionen verlangt, die dem Beamten Rollendistanzierung und Abstraktion von konkreten, der eigenen Erfahrung und Weltanschauung entnommenen Gerechtigkeitsvorstellungen auferlegt. (Daß heute dieser Max Weber'sche Typ von Bürokratie mit der Wirklichkeit häufig kollidiert, ist eine andere Frage. Solange der Rechtsstaat als konstituierendes Merkmal der politischen Ordnung der BRD verfassungsmäßig vorgesehen ist, kann man auf diese legalitäre Bürokratie als Prinzip nicht verzichten.) Eignung, Befähigung und fachliche Leistung zielen also auf den Typ des Beamten, der der Funktionsweise der legalitären Bürokratie verschrieben und in der Lage ist, von seinen persönlichen Vorlieben zu abstrahieren. Wer also die Gewähr dafür bietet, sich an die für sein Amt geltenden gesetzlichen und dienstlichen Vorschriften zu halten, ist für das Amt geeignet. Verlangt man mehr — insbesondere bestimmte konkrete persönliche Dispositionen, weltanschauliche, religiöse, politische Haltungen —, so wird der Funktionsmodus einer rechtsstaatlichen Verwaltung zerstört; wir erleben dann einen Schritt in das, was in Anlehnung an Max Weber eine Kadiverwaltung genannt werden kann. . . .

## Dr. jur. Helmut Ridder, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Gießen

. . .

Zwei unschätzbare Erkenntnishilfen haben wir dem Entwurf vor allen bisherigen einschlägigen Bekundungen, Normativ-, Exekutiv- und Rechtsprechungsakten der Scheinbekämpfer aufgestellter „verfassungsfeindlicher" Pappkameraden zu verdanken. Das Dokument, dessen einziger positiver Ertrag in dem möglicherweise erfolgreichen Appell zur Respektierung des durch Art. 3 und 12 GG geschützten Grundrechts auf Ausbildung ohne politische Diskriminierung bestehen könnte, macht erstens die kapitale Hirnlosigkeit des ganzen Unternehmens manifest. Es macht zweitens durch einen aufschlußreichen Schwenk in Ansehung der politischen Assoziationen (Parteien und Vereinigungen), die unter dem verfassungsrechtlichen Schutz der Art. 21 und 9 GG stehen, den vorsorglich errichteten Popanz transparent und läßt dahinter die wahre Freund-Feind-Beziehung in ihrer ganzen historischen Dimension erkennen. (Solche unfreiwilligen amtlichen Beiträge zur Volksaufklärung sind in diesem Lande überaus selten; nach dem Verbotsantrag der Bundesregierung gegen die KPD hatte sich seinerzeit nur ein vereinzelter um Autorenlohn schreibender Ministeriale dahin verplappert, es komme gar nicht auf die KPD, sondern auf die Trockenlegung des ganzen „linksradikalen" Spektrums, will sagen: jeglicher Opposition, im politischen Leben der Bundesrepublik an.)

Ad 1): Was der Bundeskanzler im September 1973 kundgetan, lautet in der „Begründung" [2]) des vorliegenden Entwurfs also: „Die Treuepflicht der Beamten,

[2]) Im schlichten Rechtsstaat kann man der „Begründung" eines Gesetzentwurfs bekanntlich seine Begründung entnehmen. Im rechten Rechtsstaat, der nicht nur die Rechtsquellen, sondern auch das Recht, die Wirklichkeit und die Wünschbarkeit beliebig miteinander vertauschen kann, spielen die Überschriften keine Rolle, was sich um so vorteilhafter auswirkt, wenn es an einleuchtender Begründung partout nichts gibt. Die hier gegebene „Begründung" enthält denn außer der oben zitierten Aufkündigung des kleinen logischen Einmaleins nur noch den auch von allen sonstigen in der Landschaft klappernden Gebetsmühlen abgespielten Hohlvers vom „Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung" — die Gebetsstreifentechnik des „Dritten Reichs" ist in der Textierung noch wiedererkennbar — und eine Einschärfung des — allerdings bislang oft genug verletzten — rechtsstaatlichen Rituals (das sich bei häufiger Verletzung im schlichten Rechtsstaat in Dienstanweisungen finden und durch deren erzwungene Befolgung durchsetzen würde).

Richter und Soldaten hat Vorrang vor dem Parteienprivileg." Nährvater Genscher formuliert das gebotene Credo quia absurdum ähnlich, allerdings infolge übersteigerter Konformitätsbeflissenheit unter souveräner Mißachtung der deutschen Syntax: „Als Kernstück geht der Gesetzentwurf von dem Vorrang der Treuepflicht vor dem Parteienprivileg aus." Den Unsinn zu überführen, bedarf es, so man sich nicht mit der in absichtsloser Ehrlichkeit dem Abdruck der Rede im „Bulletin" vorangestellten Überschrift begnügen will [3]), eines einzigen Satzes: Alleiniger Gegenstand der mit Recht von den öffentlichen Bediensteten geforderten Treuepflicht ist die Verfassung, und da zu deren Rechtsinstituten das „Parteienprivileg" gehört, impliziert die Treuepflicht seine Respektierung. Damit hat sich's. Wie könnte es auch anders sein, nachdem die rechtliche Einbindung ehemaliger „Staatsräson" der Sinn der ganzen verfassungsstaatlichen Bewegung des modernen bürgerlichen Zeitalters gewesen ist? ...

Ad 2): Kein Bewerber für den öffentlichen Dienst soll sich nach dem Entwurf darauf berufen können, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer im Rahmen von Art. 21 bzw. 9 GG tätigen Partei bzw. Vereinigung verfolgt werden.

Natürlich ändert das nichts an der vorhandenen Situation der DKP- usw. Mitglieder, über die schon aus der ersten Füllung von Genschers Wunderhorn kräftig ausgeteilt wurde, während es Mitglieder der derzeitigen Regierungsparteien nur vereinzelt, beiläufig, gelegentlich nur im Wege eines Betriebsunfalles, ereilte. Auch wenn sich das im Falle der Verabschiedung des Gesetzes noch nicht sehr plötzlich wesentlich ändern sollte — da würde wohl vorher noch der Ausgang der nächsten anstehenden Wahlen abgewartet werden —, so ermöglicht uns doch die offenherzige — und wegen ihrer Offenherzigkeit ebenfalls dankenswerte — Textfassung einen lehrreichen Ausblick.

Man wird nämlich im Gesamtbereich aktueller politischer Programmatik bei den vom establishment bisher als prototypisch „radikal", „extremistisch" oder „verfassungsfeindlich" verschrieenen linken Organisationen und der DKP kaum einen Punkt finden, der nicht auch zu den Traktanden mindestens von Teilgruppierungen der derzeitigen Regierungsparteien gehörte. So ist es nur folgerichtig, wenn der Entwurf sich ohne Ansehung der Partei- oder Organisationszugehörigkeit auf die einzelnen Bewerber und deren *potentiell folgenreiches*, meist kollektives Dissidieren von den Strukturen konzentriert, die der CDU-Staat (das ist der Staat der CDU/CSU, der DP, der FDP der Mende und Kühlmann-Stumm, ihrer Zuläufer und ihrer konzertierenden Verbandsmacht) herausgebildet hat. ...

Mit einem Rekurs auf die ausnahmerechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes über die Illegalisierung von Parteien und Organisationen und über die Verwirkung von Grundrechten will sich die antidemokratische Front unseres Landes nicht mehr bescheiden, seitdem sich das Durchschauen der herrschenden Verhältnisse rapide ausbreitet und demzufolge die „Gefahr" heraufzieht, daß das „nicht erfüllte Grundgesetz" (Adolf Arndt) erfüllt werden könnte. Sie würde sich unter den vielfältig veränderten Gegebenheiten des Augenblicks zudem wahrscheinlich schon durch das Gebrauchmachen gegen die DKP mindestens einen außenpolitischen Leistenbruch zuziehen. Das Illegalisierungsinstrumentarium gegen die SPD und die FDP einzusetzen, die nicht nur mit ihren verabscheuten Flügeln (welche erst das Fliegen ermöglichen), sondern schon durch ihre bescheidenen innenpolitischen Reformansätze in ihrer Gesamtheit hinreichend als „ver-

[3]) Die in Anm. 2 erwähnte, im „Bulletin" Nr. 33 vom 12. 3. 1974, S. 309 ff, abgedruckte Ansprache führt den Titel „Treuepflicht der Beamten g e g e n ü b e r d e r V e r f a s s u n g" (Hervorh. v. Verf.).

fassungsfeindliche" Abweichler ausgewiesen sind, davon kann nur geträumt werden, und selbst das nur im Bayerischen Wald, ganz abgesehen von der Mißlichkeit, daß diese Parteien seit einigen Jahren die Bundesregierung stellen und infolgedessen an die für Illegalisierungsverfahren unerläßliche Mitwirkung der entsprechenden Staatsorgane nicht zu denken ist: Schließlich wollen auch die sozialliberalen Selbstmörder in Schönheit und der Dramaturgie gemäß erst im fünften Akt sterben (soweit sie nicht die Bühne vorzeitig auf Schillers Königsweg verlassen).

Was liegt da näher, als nach einem Surrogat zu greifen, das der Ästhetik des bürgerlichen Trauerspiels voll Rechnung trägt, ohne seinem tragischen Schluß im Wege zu stehen? Das darüber hinaus den spektakulären Einsatz des Bundesverfassungsgerichts und quasi-normativer genereller Entscheidungen oberster Behörden umsichtig vermeidet und statt dessen nur die allgegenwärtige und alltäglich graue Verwaltungspraxis bemüht? Das endlich diejenigen SPD- und FDP-Abgeordneten, die sich mit Wonne den wegen seiner Schlüssellosigkeit bewährten und trotzdem gratis zu habenden antikommunistischen Keuschheitsgürtel haben verpassen lassen und auf deren Stimmen es entscheidend ankommt, wähnen macht, sie beschlössen nichts anderes als eine verrechtsstaatlichte Intensivierung der vom Ministerpräsidentenbeschluß auf den ersten Gang eingestellten scheinbar bloß antikommunistischen Berufsverbotspraxis? Das Surrogat muß im Kontext des Großvorhabens der CDU/CSU-Trägergemeinde gewürdigt werden. Nach diesem kommt es darauf an, daß die Tätigkeit der nun einmal aus den Fährnissen des Wahlrechts hervorgegangenen sozialliberalen Regierungskoalition *in vollem Umfang eine Funktion von CDU-Politik* darstellt. (Als Draufgabe kann dabei noch vereinnahmt werden, daß heute noch ohne Belastung des CDU-Eigenkontos, vielmehr gegen die bereitgehaltene Dolchstoßlegende, die heißesten Kastanien aus dem Feuer des verschuldeten und verlorenen Krieges herausgeholt und die Tore für den auch zur Strukturerhaltung notwendigen wirtschaftlichen Austausch mit den sozialistischen Ländern aufgestoßen werden.) Das von diesen atmosphärischen Obertönen inspirierte und unter der Obhut von Genschers Mannen aus dem Kuckucksei geschlüpfte Surrogat für das unmögliche direkte Verbot sozialliberaler Parteien und Politik verfolgt im Rahmen des Großvorhabens ein Zwickmühlenkalkül, das aber das Maß winkeladvokatorischer Schlauheit nicht überschreitet: Entweder konformieren sich die Bewerber für den öffentlichen Dienst, die als Nachwuchs den sozialliberalen Parteien angehören, um für ihre eigene Person die Hürde zu nehmen, von vornherein — dann wirkt das tiefgreifend in der Weise auf die Programmatik auch ihrer Parteien zurück, daß diese ihre inhaltliche Eigenständigkeit abbauen und mit der schon einmal exerzierten Prätention, eine bessere CDU zu sein, rückhaltlos in den Pferch zurückkriechen; das wird aber Schrumpfung und Verfall nicht aufhalten können, weil inzwischen klar geworden ist, daß nur die CDU selbst und keine andere Partei auch die bessere CDU ist (ob auch die beste, wird von der Art der Bewältigung ihrer CSU-Antike abhängen); die „Mitte" ist besetzt, und ihre alten Okkupanten trimmen sich selbst auf „neu", um sie sich nie wieder entreißen zu lassen. Oder sie konformieren sich nicht — dann wird mit erst vereinzeltem, später vermehrtem und schließlich, wenn etwa wieder „richtig" gewählt und die — verböserte — christdemokratische Normalität in der Staatlichkeit der Bundesebene (wieder-)hergestellt worden sein sollte, massiertem Einsatz des Berufsverbots gegen diese Bewerber zur noch penetranteren Zermürbungstaktik übergegangen; der Erfolg ist der gleiche. Die erste Alternative ist heute wohl nicht mehr die wahrscheinlichere, aber den Urhebern wäre sie sicher die wünschbarere. Denn im zweiten Fall müßte, auch durch den ge-

richtlichen Instanzenweg hindurch, die „Verfassungsfeindlichkeit" von sozialliberalen Konzepten dargetan werden, was trotz der gründlichen Vorbereitungsarbeit der Rechtspraxis des rechten Rechtsstaats mühsam ist. Immerhin — der Wind weht scharf, und alle einschlägigen Versuchsballons sind bereits aufgestiegen: Die Springer-Presse ventiliert die „Verfassungsfeindlichkeit" der heutigen Gewerkschaften schlechthin, und der Kollege Carstens hat die Katze auch schon mal aus dem Sack *gucken* lassen, wenn er in der SPD-*Mitgliedschaft* keine Treuegewähr mehr sieht.

Was nun die Schwäche des Genscher-Entwurfs ausmacht, ist, daß er die Katze *ganz* aus dem Sack läßt und damit zugleich seine Verfassungswidrigkeit augenfällig demonstriert.

Rekapitulieren wir den materiellen Kernsatz, wonach ein abgelehnter Bewerber sich nicht darauf soll berufen dürfen, daß seine politischen Ziele mit denen einer nichtillegalisierten Partei oder Organisation übereinstimmen. Wie wird sich jemand wohl für die Ziele seines politischen Verbandes „einsetzen" können? Zweifellos nur illegal oder legal. Ersteres ist der Fall, wenn er z. B., ohne sich im Stand gerechter Notwehr zu befinden, krimineller- und idiotischerweise durch das Werfen von Eierhandgranaten „wirbt"; seine Eignung für den öffentlichen Dienst wird im Regelfall füglich bezweifelt werden dürfen. Letzteres ist gegeben, wenn er durch Gebrauchmachen von seinen staatsbürgerlichen Grundrechten für die Organisationsziele agitiert; was ist von Rechts wegen daran auszusetzen? Damit hat sich's wieder einmal; denn ein Drittes kann es nicht geben. Doch dieses Dritte wird von Genschers Entwurf gerade anvisiert: Die völlig legale Grundrechtsbetätigung, für welche Organisation auch immer, soll, wenn sie nach den politischen Bedürfnissen der Hüter der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung", zu der es laut CDU/CSU-Verfassungsantrag im Deutschen Bundestag vom 15. Februar 1974 wohlgemerkt „keine", also auch keine sozialliberale Alternative gibt, unliebsam ist, ein ausreichender Grund für die Zurückweisung sein; dadurch zugleich wird die ganze sozialliberale Programmatik juristisch mit einem Zweifrontenkrieg überzogen.

Daß dies sowohl die individuellen und kollektiven Grundrechte der Betroffenen als auch wegen der unmittelbaren Folgen für die Verbände das Parteien- und das Organisations„privileg" des Grundgesetzes verletzt, kann nicht bezweifelt werden. Der rechte Rechtsstaat hat es zwar auf vielen Gebieten fertiggebracht, die Normalität der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zum „tolerierten" „Privileg" und die in Wirklichkeit von der Verfassung nur tolerierte Ausnahme davon zur Normalität umzufälschen. Aber er kann aus dem zentralen absoluten Nichtgedanken des Entwurfs keine halbwegs plausible normative Direktive machen, ohne die letzten Restbestände von juristischer Rationalität über Bord gehen zu lassen. Diese Monströsität trägt den Stempel der Verfassungsrechtswidrigkeit auf der Stirn.

## Dr. jur. Peter Römer, Professor für Wissenschaftliche Politik an der Universität Marburg

. . .

Die Forderung, die Beschlüsse vom 28. Januar 1972 aufzuheben und den Gesetzentwurf abzulehnen, liegt nahe. Der Gesetzentwurf macht indes nur klar, was schon zuvor zu sehen war: die eigentliche Grundlage, auf der sich die Berufsverbote entwickelt haben, sind nach geltendem und geplantem zukünftigen Recht

die beamtenrechtlichen Vorschriften, die verlangen, der Beamte müsse sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und für ihre Erhaltung eintreten. Wäre es deshalb richtig, nur für die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung und nicht nur der Beschlüsse vom 28. Januar 1972 und des Sondergesetzes einzutreten? Dies wäre ein Fehler. Ein Fehler nicht etwa deshalb, weil taktische Gründe gegen das Aufstellen einer solchen Forderung sprächen, weil eine solche Forderung schwer durchsetzbar wäre und Anlaß zu Mißverständnissen sein könnte. Vielmehr ist es so, daß die Garantie der Verfassungstreue der Beamten, Richter und Soldaten von jedem verlangt werden muß, dem es ernst ist mit dem Grundgesetz, dem das Grundgesetz normative Grundlage ist für die Entwicklung der sozialen Demokratie, die nicht bestimmt ist durch den führenden Teil der Privatwirtschaft, sondern durch das breite Bündnis der demokratischen und antifaschistischen Kräfte. Zeigen nicht die Ereignisse in Chile, wie wichtig es ist, keine Personen im Staatsdienst zu dulden, deren Verfassungstreue auch in Krisenzeiten nicht gewährleistet ist? Begnügt man sich damit, die Beschlüsse vom 28. Januar 1972 und die Änderung der beamtentechtlichen Vorschriften lediglich abzulehnen, läßt man nicht nur den Regierungen z. B. in Bayern oder in Baden-Württemberg völlig freie Hand, auf Grund der geltenden Vorschriften ungehemmt ihre verfassungswidrige Berufsverbotspraxis fortzuführen, man verzichtet auch von vornherein darauf, auch nur die programmatische Forderung zu erheben, daß Staatsdienst nur Dienst an der Verfassung sein darf, weil der Staat nicht mehr und nichts anderes sein kann als die Summe der verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Normen, die ihn konstituieren. In der Forderung „Weder Ministerpräsidentenbeschluß noch Sondergesetz" bleibt die Rechtslage unbegriffen, die politische Strategie und Taktik unbeholfen.

Es gilt also die dienstrechtlichen Vorschriften so zu ändern, daß klar wird, daß die freiheitliche demokratische Grundordnung eine antifaschistische, nicht aber eine antikommunistische Grundordnung ist; daß Art. 3 Abs. 3, der die Freiheit der politischen Anschauung garantiert, in den Grenzen, die durch die antifaschistische Gesamtstruktur des GG gezogen sind, gewahrt bleibt, daß die parteimäßige Betätigung geschützt ist. Zu erwägen wäre außerdem, z. B. als Einstellungsvoraussetzung die Bereitschaft zu fordern, aktiv Widerstand gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt zu leisten sowie einem verfassungswidrigen Befehl nicht zu gehorchen.

*Die Freiheit des Eigentums entbindet nicht von der Treue zur Verfassung*

Wird stärker darauf orientiert, die Treue, die von Beamten gefordert werden kann und soll, positiv zu umschreiben, so gewinnt man auch den richtigen Zugang zu der Frage, wie es denn mit der Verfassungstreue derjenigen bestellt sein soll, die nicht hoheitliche, sondern private Macht ausüben. Bekannt ist, daß es Berufsverbote im privaten Bereich gibt, ebenso verfassungswidrig verhängt wie im staatlichen Bereich. Wie aber sieht es mit der Verfassungstreue bei denjenigen aus, die die Kommandohöhen der Wirtschaft besetzt halten, in den Vorstandsetagen der Großbanken residieren, in den Chefetagen der großen Pressekonzerne die öffentliche Meinung machen? Wenn nach Art. 14 Abs. 2 Eigentum verpflichtet, verpflichtet es dann nicht in erster Linie zu verfassungskonformem Verhalten? Zu überlegen wäre deshalb, ob nicht z. B. im Aktiengesetz oder in den Pressegesetzen eine Vorschrift aufzunehmen wäre, wonach als Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder bzw. als Herausgeber und Chefredakteur nur berufen werden kann, wer seine wirtschaftliche Macht nicht verfassungswidrig mißbraucht. Eine solche Bestimmung könnte vielleicht zur Effektuierung der geplanten wirtschaftlichen Mitbestimmung etwas beitragen.

# Dr. Theo Schiller, Hochschullehrer für Wissenschaftliche Politik an der Universität Marburg

Der vom Bundesinnenminister vorgelegte und vom Kabinett gebilligte Entwurf für einen gesetzlichen Ersatz des gescheiterten Radikalen-Erlasses bedeutet kein Ende der bisherigen Berufsverbotspraxis, sondern deren Absicherung durch eine höhere formale Legitimation. Allerdings ermöglicht er eine intensivere politische und rechtliche Auseinandersetzung mit dieser Praxis, nachdem die Einstellungs- (oder besser: Ablehnungs-)Behörde nunmehr verpflichtet sein soll, dem Bewerber ihre Zweifel an der „Verfassungstreue" des Bewerbers mitzuteilen, Gründe und die angezogenen Tatsachen zu nennen und eine Rechtsmittelbelehrung zu erteilen. Die Einführung dieser rechtsstaatlichen Modalitäten macht das Ganze freilich mitnichten zu einer rechtsstaatlichen Sache, deren Verteidigung sie angeblich dienen soll.

Das wesentliche Argument, das für die „Liberalisierung" des Erlasses durch das Gesetz sprechen soll, geht dahin, an die Stelle der pauschalen Verfassungsfeind-Verdächtigung von Mitgliedern „radikaler" Parteien und Organisationen trete jetzt die Einzelfallprüfung. Doch kann sich dieses Argument nicht auf den wirklichen Gehalt des Entwurfes stützen. Auch der Ministerpräsidentenerlaß hatte schon auf den „Einzelfall" abgehoben, aber doch nur in dem Sinne, daß die zunächst pauschal in den großen Topf von „Verfassungsfeinden" geworfenen Bewerber jeweils einzeln, so wie sie als Bewerber anstehen, vorgeknöpft und einzeln an dem Kollektiv-Tatbestand ihrer „radikalen" Mitgliedschaft diskriminiert werden sollten. Daran hat sich in dem Entwurf nichts geändert, auch wenn es heißt, in der Begründung einer ablehnenden Entscheidung müßten „die in der Person eines Bewerbers liegenden Umstände festgestellt werden, die gegen seine Verfassungstreue sprechen." Denn der Entwurf schließt die Mitgliedschaft in einer als „radikal" oder „verfassungsfeindlich" abgestempelten, aber nicht-verbotenen Partei oder Organisation nicht aus dem Kreis der „in der Person eines Bewerbers liegenden Umstände" aus, sondern zählt sie sogar ausdrücklich dazu: „Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen *Ziele*, für die er sich einsetzt, *von* einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Art. 21 oder 9 des GG tätig wird" (Hervorhebung T. S.). Der ganze Trick mit der Einzelfallprüfung besteht also darin, daß die politischen Ziele der inkriminierten Parteien/Organisationen aus Kollektivzielen in (addierte) Individualziele atomisiert und sodann den individuellen Mitgliedern als Individual- und Einzelfallumstände vorgeworfen werden: der große Pauschaltopf der Verfassungsfeindschaft wird ersetzt durch Tausende ebenso pauschaler Individualtöpfchen der Verfassungsfeindschaft.

Konsequenterweise wird daher in der Begründung des Entwurfs die hinreichend als verfassungswidrig entzifferte Konzeption vom Vorrang der Treuepflicht vor dem Parteien„privileg" herausgestellt. Damit werden in unveränderter Weise das Bestands- und Betätigungsrecht nicht-verbotener Parteien und Organisationen wie das freie politische Organisations-, Meinungsbildungs- und Betätigungsrecht der Bürger verletzt, vom allgemeinen Gleichheitssatz, dem speziellen Diskriminierungsverbot in den Beamtengrundrechten und dem Recht auf freie Berufswahl ganz zu schweigen. Diese Lage verschärft sich verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch noch dadurch, daß der Gesetzentwurf, wie schon der Erlaß, die politische und berufliche Diskriminierung nicht an spezifische *Handlungen* anknüpft, die gegen bestimmte Tatbestände etwa des auf Verfassungsschutz gerichteten politischen Strafrechts verstoßen würden; als „in der Person des Bewer-

bers liegende Umstände" fungieren vielmehr ausdrücklich *politische Ziele,* also die politischen Meinungen, Gesinnungen, Überzeugungen von Bewerbern. Dies ist die Folge davon, daß man den Kuchen zugleich essen und behalten will: nämlich das Unterlassen von Verbotsanträgen bzw. Verboten gegenüber Parteien und Vereinigungen bei gleichzeitigem Zugriff auf deren Mitglieder als der organisatorischen Substanz. Diese Ersatz-Verbote unterlaufen einmal die alleinige Verbotszuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Falle von Parteien. Zum anderen greift die Diskriminierung über politische Ziele und Überzeugungen fundamental in den Prozeß demokratischer politischer Meinungs- und Willensbildung ein, und zwar weit über den Bereich von Bewerbern für den öffentlichen Dienst hinaus. Adenauers schwarze Listen zur antikommunistischen Diffamierung waren insofern vergleichsweise harmlos, als damals identifizierbare *Organisationen* betroffen waren, während heute, um die Verfassungswidrigkeit weniger durchsichtig zu halten und dennoch denselben Effekt zu erzielen, ganze Spektren politischer Meinungen, Einstellungen, Programme und Theorien mit in den Strudel der Diskriminierung und der Denunziation gerissen werden.

Das Radikalismus-Etikett, das den auszureißenden Wurzeln beliebige Stämme zuordnen kann, ist jedem Reaktionär, besonders denen von der CDU/CSU, gefügig, um jeder die Kapitalkreise störenden fortschrittlichen und demokratischen Richtung auch sozialdemokratischer und liberaler Provenienz entsprechende Diffamierungen anzuhängen. Die geistige und politische Freiheit, die liberale Demokratie ist daher bedroht wie nie zuvor, und zwar von eben jenen, die sie zu verteidigen vorgeben. Im Kampf gegen diese Gefahr gilt es, vor allem den Koalitionsfraktionen von SPD und FDP diese Zusammenhänge klarzumachen, damit es, wenn diese beiden Parteien selbst in den Strudel gerissen sein werden, nicht bereits zu spät ist.

## Hans E. Schmitt-Lermann, Rechtsanwalt, München

...

Für die derzeitige Wirksamkeit der Antiberufsverbotsbewegung von SPD- und FDP-Parteitagsbeschlüssen bis zu den Initiativausschüssen liegt ein exakter Meßwert auf der Hand: Brandt und Genscher, Goppel und Filbinger müssen ein taktisch relevantes Stück Weges taktisch relevanten Abstand voneinander halten. In ihrer vorläufigen „Nicht-Identität" mögen die „konkurrierenden" Standpunkte so oft wie möglich provoziert, verbalisiert und akzentuiert und damit zur advokatischen Auslegungsregel werden: Der Genscher-Entwurf kann im Obsiegensfalle das Berufsverbot also *nicht* „in der Regel" auf Organisationsmitgliedschaften und -betätigungen stützen.

Sicher scheint, daß weder Goppel noch Genscher noch Benda — Träger richterlichen Befangenheitsrekordes — Friedhofsruhe schaffen könnten. Die durch den berühmten Weinkrampf Jaguschs vom 3. Strafsenat des BGH symbolisierte Krise der Kalten-Kriegs-Justiz, die figürliche Flucht des Bundesverwaltungsgerichtspräsidenten Werner aus dem VVN-Verbotsprozeß, das wirkungsgeschichtlich und rechtsmethodisch beispiellose Spätschicksal des KPD-Verbotes bis hin zum höchstrichterlich dokumentierten Widerspruch zwischen immanentem Reifungsrückstand und überlegener Normativität der Entspannungskräfte im Grundlagenvertrags-Urteil des BVerfG, — sie sind Schlüsselerlebnisse unserer Nachkriegsjustiz, gleichzeitig jedoch wenig geglückte Beispiele jenes vielbeschrieenen „Wertekonsensus", der „politischen Folgenberücksichtigung". Der erhabenen Majestät des Rechts geziemt es nicht, die Finger erst zurückzuziehen, wenn auf dieselben geklopft wird.

Es gilt das Roosevelt-Wort: „Was wir fürchten müssen, ist die Furcht." Abgesehen davon, daß ein Staat wie die BRD schon rein „technisch" nicht mit der Ideologie eines Carrero Blanco regiert werden könnte, hat sich seit Jahrzehnten eine Kräftekonstellation etabliert, die expansionistisch-kriegerische Alternativen und in untrennbarer Wechselwirkung hierzu faschistische Lösungsversuche kapitalistischer Widersprüche zu perspektivischer Irrealität verurteilt, ebenso jedes auf Gedeih und Verderb mit ihnen verbundene Verfassungskonzept. die Waagschale neigt sich von der vorübergehend mitreißenden, expansionistisch eindimensionalen Feindvernichtungsdynamik Carl Schmitts zur längerfristig integrierenden universellen Formgebung aller a priori vorhandenen normativen Kräfte (z. B. des Sozialismus) im Sinne Rudolf Smends. Unter den Bedingungen des nicht absehbaren „Tages X" und der Verschärfung gesellschaftlicher, insbesondere infrastruktureller Widersprüche darf auf die Dauer nicht jede vitale Auseinandersetzung von der Bildungs- bis zur Bodenrechtsreform als solche zwischen „Verfassungsfeinden" und „Verfassungsfreunden" erscheinen, schon um des manipulativen Interesses der Herrschenden willen nicht, die insofern wieder eines traditionsgemäßeren bürgerlichen Verfassungsbegriffes bedürfen. In dieser Situation ist der Gesamtprozeß der Berufsverbotsprozesse, der jedem rechtsradikalen Pamphlet im Urteilsgewand die Antwort so sicher folgen läßt wie den nächsten Berufsverbotsfall, selbst die Dauerinstitution und die Dauerinstanz, in der wichtigste Verfassungspositionen ausgestritten und mit der Überfülle verfassungsfeindlicher Positionen der Rechten konfrontiert werden und in dem — historisch gerecht — den sozialistischen und kommunistischen Kräften die Rolle des demokratischen Hauptakteurs zuwächst.

## Dr. jur. Hans-Peter Schneider, Dozent für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Kirchenrecht an der Universität Freiburg

Der Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften", wie er am 6. März 1973 vom Bundeskabinett verabschiedet worden ist und künftig den Ministerpräsidentenbeschluß über die „verfassungsfeindlichen Kräfte im öffentlichen Dienst" vom 28. 1. 1972 ersetzen soll, bemüht sich um die Präzisierung jener Regelungen im Beamten-, Richter- und Soldatenrecht, nach denen in ein solches Dienstverhältnis nur berufen werden darf, wer „die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt" (vgl. § 4 Abs. 1 Ziff. 2 BRRG, § 7 Abs. 1 Ziff. 2 BBG). Vor allem ist mit dem neuen Gesetzentwurf beabsichtigt, eine möglichst *gleichmäßige* und *rechtsstaatliche* Anwendung der genannten Bestimmungen sicherzustellen. Gemessen an dieser von vornherein begrenzten Zielsetzung enthält die Vorlage gegenüber dem Ministerpräsidentenbeschluß in verfassungsrechtlicher Hinsicht zweifellos wichtige Verbesserungen, nämlich

1) für den *Individualrechtsschutz* (Art. 19 Abs. 4 GG): personenbezogene Prüfung des Einzelfalls, Legalitätsprinzip, rechtliches Gehör, Begründungszwang, Rechtsmittelbelehrung, Justizförmigkeit der Ablehnung eines Bewerbers;

2) für die *Berufs- und Ausbildungsfreiheit* (Art. 12 Abs. 1 GG): Berücksichtigung des Zulassungsanspruchs bei staatlichem Ausbildungsmonopol;

3) für die *politische Kontrolle* des Prüfungsverfahrens (Art. 20, 28 GG): ausschließliche Ablehnungskompetenz der obersten Dienstbehörde.

Bei unbefangener Betrachtung dieser Erfordernisse drängt sich indes die Frage auf, welche Verwilderung der Rechtssitten in der Bundesrepublik wohl eingetreten sein muß, damit solche „Verdeutlichungen" oder „Klarstellungen" notwendig werden und etwa ein Satz wie „Grundlage jeder Entscheidung ist das geltende Recht" (Begründung, S. 2) nicht einfach mehr selbstverständlich erscheint. Darüber hinaus bleiben aus verfassungsrechtlicher Sicht weitere wesentliche Probleme offen, die der Gesetzentwurf nicht gelöst hat und von seiner Zielrichtung her auch gar nicht lösen kann:

I

Schwerwiegende Bedenken richten sich schon gegen die Anordnung: „Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Artikel 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird" (Satz 4 des Entwurfs). Was soll diese Vorschrift eigentlich zum Ausdruck bringen? Doch wohl nicht das Verbot einer bestimmten Meinungsäußerung, denn sonst würde sie zweifellos gegen Art. 5 Abs. 1 und 2 GG (kein „allgemeines Gesetz") verstoßen und wäre damit verfassungswidrig. Natürlich darf sich ein Bewerber — entgegen dem Wortlaut — stets auf die Konformität seiner politischen Überzeugungen mit den Zielen nicht verbotener Parteien oder Vereinigungen berufen, nur will man offenbar dies nicht als Indiz für seine Verfassungstreue gelten lassen; oder mit anderen Worten: Die politische Treuepflicht des Bediensteten (Art. 33 Abs. 4 und 5 GG) soll den „Vorrang" vor dem Parteienprivileg (Art. 21 Abs. 2 GG) erhalten (Begründung, S. 3).

Abgesehen von der mißglückten Formulierung, wird hier also unter dem Vorwand eines „Spannungsverhältnisses" zwischen Treuepflicht und Parteienprivileg jedem politisch engagierten Bewerber für den öffentlichen Dienst die Schizophrenie zugemutet, zwischen verfassungsmäßigem Verhalten einerseits und rechtmäßigem Handeln entsprechend der Programmatik legaler politischer Parteien andererseits sorgfältig zu unterscheiden. Damit ist jedoch nicht nur die Einheit der Rechtsordnung (rechtmäßig = verfassungsmäßig) in Frage gestellt und wieder einmal das Legitimitätsargument gegen die Legalität ausgespielt, sondern in noch viel höherem Maße Rechtsunsicherheit geschaffen als durch den Ministerpräsidentenbeschluß. Denn wonach soll sich ein Bewerber, der subjektiv von seiner Verfassungstreue überzeugt ist, überhaupt noch richten, um einigermaßen rational und vorhersehbar kalkulieren zu können, ob er mit seinen politischen Anschauungen in den öffentlichen Dienst übernommen wird? Personenbezogene Einzelfallprüfung bedeutet daher letztlich nicht nur mehr Individualgerechtigkeit, sondern zwangsläufig auch verstärkte Rechtszersplitterung und Rechtsverwirrung.

II

Ein weiterer Einwand betrifft die Tatsache, daß der Gesetzentwurf zwar das Scheinproblem eines „Vorrangs" von politischem Loyalitätsgebot und Parteienprivileg zugunsten des ersteren löst, jedoch die verfassungsrechtlichen Kernfragen nach Inhalt und Umfang der beamtenrechtlichen Treuepflicht im Verhältnis zum Prinzip der „weltanschaulichen Neutralität" und „Nichtidentifikation" des Staates oder zu den Diskriminierungsverboten der Art. 3 Abs. 3 und 33 Abs. 3 Satz 2 GG mit keinem Wort berührt. Deshalb kann von einer „Präzisierung" der erwähnten Verfassungsschutzklausel des öffentlichen Dienstrechts auch kaum gesprochen werden. Wäre dies wirklich beabsichtigt gewesen, so hätte man klarstellen müssen, daß unter „freiheitlicher demokratischer Grund-

ordnung" im wesentlichen nur die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärten Verfassungsgrundsätze der Art. 1 und 20 GG zu verstehen sind und daß dem „jederzeitigen Eintreten" hierfür ein politisches Bemühen um fundamentale Veränderungen der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durchaus nicht entgegenzustehen braucht, ja sogar kongruent sein kann, wenn man die „Offenheit" der Verfassung für sozialen Wandel ernst nimmt.

Darüber hinaus ist dem Staat jede Diskriminierung wegen „politischer Anschauungen" (Art. 3 Abs. 3 GG) und — speziell für den Zugang zum öffentlichen Dienst — jede Benachteiligung aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen ausdrücklich von Verfassungs wegen untersagt. Gleichwohl geht der Gesetzentwurf davon aus, daß „die persönliche politische Zielsetzung eines Bewerbers ... in vollem Umfang in die Prüfung, ob er die Gewähr der Verfassungstreue bietet, einzubeziehen" ist (Begründung, S. 3). Heißt das: nur zugunsten des Kandidaten, oder sind nicht vielmehr „politische Einstellungen" für die Beurteilung der Verfassungstreue eines Bewerbers vom Grundgesetz generell als irrelevant deklariert? Man würde gern erfahren, wie diese nun zwischen Gesetzentwurf und Verfassung entstehenden „Spannungen" praktisch zu bewältigen sind.

III

Fragwürdig erscheint schließlich die Gesamttendenz des Entwurfs, verfassungsrechtliche Kontroversen und Auslegungsprobleme mit gesetzestechnischen Mitteln autoritativ zu entscheiden. Das gilt nicht nur für die schon durch Art. 19 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 bis 5 des Grundgesetzes vorgeschriebene rechtsstaatliche Ausgestaltung des Prüfungsverfahrens, sondern vor allem für die problematische Abwägung zwischen dem Parteienprivileg und der politischen Treuepflicht des Beamten zugunsten der Verfassungsloyalität. Juristisch ausgedrückt, kommt danach Art. 21 Abs. 2 GG im Rahmen von Art. 33 Abs. 4 und 5 GG nicht zum Zuge; differenzierende Lösungen nach den Regeln praktischer Konkordanz im Interesse optimaler Verfassungsverwirklichung sind ausgeschlossen. Soweit der Gesetzentwurf hiermit nur die Wiederholung objektiven Verfassungsrechts bezweckt, ist er überflüssig. Enthält er dagegen ein Stück „gesetzeskonformer Verfassungsauslegung" im Hinblick auf das öffentliche Dienstrecht, so liegt darin — abgesehen von der fragwürdigen Methode — ein unzulässiger Übergriff der Legislative in die Kompetenz der Verfassungsgerichtsbarkeit. Denn der Gesetzgeber kann die Verfassung zwar mit qualifizierter Mehrheit ändern, aber niemals letztverbindlich auslegen: „Eine authentische Interpretation der Verfassung ist ihm verwehrt" (so BVerfGE 12, 53). Sollte der Entwurf also in dieser Form Gültigkeit erlangen, bleibt immer noch die Hoffnung: „Il y a des juges à Karlsruhe!"

## Dr. jur. Gerhard Stuby, Professor für Öffentliches Recht und Wissenschaftliche Politik an der Universität Bremen

...

Der freie Zugang zu öffentlichen Ämtern ist zu denjenigen Menschenrechten zu zählen, die in Art. 79 Abs. 3 GG der Verfügung des Verfassungsgebers entzogen sind. Daß es sich beim freien Zugang zu öffentlichen Ämtern entgegen der teilweise in der Rechtsprechung und Lehre auf einen behördlichen Ermessensmißbrauch heruntergespielten Interpretation um ein elementares Menschenrecht han-

delt, ergibt sich aus internationalem Recht, zu dessen Einhaltung sich die BRD völkerrechtlich verpflichtet hat. Die von den Staaten der Antihitlerkoalition abgegebene allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 bestimmt in ihrem Art. 21 Abs. 2, daß jeder Mensch unter gleichen Bedingungen das Recht auf Zulassung zu öffentlichen Ämtern in seinem Land hat. Diese noch verhältnismäßig abstrakt gehaltene Formulierung wurde in Art. 25 der internationalen Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 präzisiert. Dort heißt es: Jeder Bürger hat ohne irgendeine der in Art. 2 angeführten Unterscheidungen (der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechtes, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Überzeugungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Eigentums, der Geburt oder sonstiger Umstände) und ohne begründete Einschränkungen das Recht und die Möglichkeit, ... unter allgemeinen Bedingungen der Gleichheit Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande zu haben.

Zwar ist die Konvention noch nicht in Kraft getreten, da sie noch nicht genügend Staaten ratifiziert haben. Die BRD hat jedoch durch ihren UNO-Beitritt wie durch die Unterzeichnung der Konvention 1973 klar zu erkennen gegeben, daß sie die daraus erwachsenden Verpflichtungen übernehmen will. Abgesehen von dieser völkerrechtlichen Verpflichtung als souveräner Staat besteht für die BRD insofern eine Sondersituation, als das Grundgesetz in Art. 25 bestimmt, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes sind, den Gesetzen vorgehen und Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen. Gerade die noch lebendige Erfahrung mit dem Faschismus hatte die Väter des Grundgesetzes bewogen, eine solche Transformationsnorm in das Grundgesetz aufzunehmen. Auf dem Hintergrund des in der UNO entwickelten Standards der Menschenrechte, der über den der Europäischen Menschenrechtskonvention hinausgeht, erhalten Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 33 Abs. 3 GG und Art. 3 Abs. 2 GG einen inhaltlich eindeutigen Stellenwert.

Die Verurteilung des Nazismus und jeglicher nazistischer Betätigung sowie das klare Verbot der Kriegspropaganda und Völkerverhetzung, wie es z. B. in Art. 20 der Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte ausgesprochen ist, stellen eine Präzisierung der genannten internationalen Normen dar. Sie machen deutlich, daß heute wie vor 25 Jahren die internationale Zusammenarbeit der Staaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte untrennbar mit dem Kampf für die Sicherung des Friedens verbunden ist. Derartige von der BRD mit ihrem Beitritt zur UNO und der Ratifizierung der genannten Konvention feierlich bekundete Verpflichtungen schließen das gegenwärtige repressive Verhalten ihrer Behörden gegenüber solchen Bewerbern in ein öffentliches Amt, die die Prinzipien des Antifaschismus, der friedlichen Koexistenz, der Verteidigung und Entfaltung der demokratischen Rechte im Sinne der Menschenrechtskonventionen — hier ist auch die noch vom gleichen Tage stammende, auch von der BRD ratifizierte Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu beachten — am stärksten propagieren, nämlich Kommunisten, fortschrittliche Sozialdemokraten und Liberale, ebenso aus wie die Duldsamkeit, die sie gegenüber ehemaligen Nazis, reaktionären Verfechtern chauvinistischen und militaristischen Gedankengutes und Befürwortern einer Totalrevision des Grundgesetzes an den Tag legen.

Im internationalen Maßstab, d. h. nach den geltenden Regeln des Völkerrechtes, könnte sich heute niemand mehr leisten, einem sozialistischen Staat die Anerkennung zu versagen. Selbst die BRD mußte sich hierzu trotz aller juristischen Verrenkungen gegenüber der DDR bequemen. Ohne Bruch dieser Völkerrechtsregeln

können heute auch kommunistische Parteien nicht mehr als illegal erklärt werden. Ihnen zwar scheinbar die Organisationsfreiheit zu gewähren, um auf internationaler Ebene Gesicht zu wahren, den Mitgliedern dieser Partei elementare Menschenrechte wie den Zugang zu öffentlichen Ämtern unter Hinweis auf die Mitgliedschaft jedoch zu verwehren, stellt nicht nur eine Umgehung des ganz anders gemeinten Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG dar, sondern auch der genannten Völkerrechtsregeln und ist damit als ein Verstoß gegen sie zu werten.

III

Der jetzt vorliegende Gesetzesentwurf des Bundeskabinetts zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 6. März 1974 berücksichtigt zwar die bisher geführte Diskussion über den Ministerpräsidentenbeschluß vom 28. Januar 1972, aber in einer Weise, die der Kritik an seiner Verfassungs- und Rechtswidrigkeit nicht Rechnung trägt.

a) Die Nachprüfung der beamtenrechtlichen Gewähr bei der Einstellung von Bewerbern in den öffentlichen Dienst wird man der Behörde nicht bestreiten können, ja hierzu besteht in dem aufgezeigten Rahmen sogar eine Verpflichtung. Gegen die Institutionalisierung eines Vorverfahrens, in dem dem Bewerber die möglichen Ablehnungsgründe und die hierfür erheblichen Tatsachen — es muß sich selbstverständlich um substantiierte und rechtlich überhaupt zulässige Behauptungen handeln — mitgeteilt werden, damit er sich zu ihnen äußern kann, ist daher nichts einzuwenden. Dem aufmerksamen Beobachter der Geschichte der BRD wird allerdings nicht entgehen, daß man derartige Vorverfahren zur Überprüfung der nationalsozialistischen Vergangenheit von Bewerben nicht benötigte. Vergegenwärtigt man sich die Praxis der Anhörung von Bewerbern, zu der in einigen Ländern noch nicht einmal Rechtsbeistände zugelassen werden, kein Wortprotokoll, sondern nur ein Gedächtnisprotokoll des Verhandlungsführers angefertigt wird, gegen das der Bewerber lediglich Protokollrüge erheben kann, also nicht einmal die primitivsten Regeln eines rechtsstaatlichen Untersuchungsverfahrens eingehalten werden, so fragt sich, ob die vorgesehene Neuregelung hier Abhilfe schafft.

b) Die Formulierung in der Begründung des Entwurfes [8]), daß der Bewerber die Möglichkeit erhält, „die bezüglich der Verfassungstreue aufkommenden Zweifel auszuräumen", macht deutlich, daß nach wie vor die Behörde nur Zweifel zu behaupten braucht, deren Widerlegung dann Sache des Bewerbers ist. Damit bleibt es bei der rechtswidrigen Beweislastumkehrung des Ministerpräsidentenbeschlusses vom 28. Januar 1972 [9]).

Der Zusatz, daß nur die in der Person liegenden Umstände tauglich sind, die Gewähr der Verfassungstreue zu verneinen, mildert diese Beweislastumkehrung nicht, sondern macht sogar einen Beweis zur Zweifelsausräumung unmöglich. Denn derartige Umstände begründen nicht nur Zweifel, sondern schließen schon die Gewähr aus.

c) Zwar sagt der Entwurf nicht ausdrücklich, daß ein solcher in der Person des Bewerbers liegender Umstand die Parteimitgliedschaft sein kann, wie es der Ministerpräsidentenbeschluß unumwunden deklarierte. Der Satz im Gesetzesentwurf: „Das gilt auch für Bewerber, die einer Partei angehören", schließt aber eine solche Auslegung nicht nur nicht aus, sondern fordert sie geradezu heraus, zu-

[8]) Gesetzentwurf vom 6. 3. 1974, S. 2.

[9]) Der Ansicht, aus der Gesetzesformulierung „Gewähr" sei diese Beweislastumkehr gerechtfertigt, so Stern, Verfassungstreue der Beamten, S. 28, kann nicht gefolgt werden. Selbst wenn eine solche Auslegung naheläge oder sich aus den Motiven des Gesetzgebers ergäbe, was jedoch nicht der Fall ist, müßte die Norm verfassungskonform ausgelegt werden, wenn sie nicht als verfassungswidrig bezeichnet werden sollte.

mal die Begründung das behauptete Spannungsverhältnis „zwischen der aus Art. 33 Abs. 4 und 5 GG herzuleitenden politischen Treuepflicht und der zu Art. 21 Abs. 2 GG vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Rechtsprechung zum Parteienprivileg" zugunsten der Treuepflicht auflöst.

d) Seit der vom VG Bremen [10]) eingeführten Unterscheidung von erlaubter Mitgliedschaft in der DKP und dem verbotenen Bekenntnis zu ihrem Programm stellen die meisten Ablehnungsbescheide nicht mehr lediglich formal auf die Mitgliedschaft in einer angeblich verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation ab, sondern nennen neben Aktivitäten, die mit der Parteimitgliedschaft in enger Beziehung stehen, wie Kandidatur oder auch nur Flugblattverteilen, die Identifizierung mit den politischen Zielsetzungen der Partei, der der Bewerber angehört. Diese Praxis wird mit dem Entwurf legalisiert, ja es wird nunmehr sogar die Möglichkeit eröffnet, einem Bewerber die Identifizierung mit der angeblich verfassungsfeindlichen Programmatik einer Partei vorzuwerfen, ohne daß er Mitglied dieser Partei ist. Denn die von der Verfassung durch das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG eingeräumte Befugnis, sich auf die Verfassungsmäßigkeit einer politischen Zielsetzung zu berufen, sofern diese mit der Programmatik einer legalen Partei übereinstimmt — ähnliches gilt für Art. 9 GG unterfallende Organisationen, da nach herrschender Ansicht das Organisationsverbot konstitutive Wirkung hat [11]) —, es sei denn, die Äußerung der der politischen Zielsetzung entsprechenden Anschauung wäre rechtskräftig mit einer Sanktion belegt (z. B. nach Art. 18 oder in einem Strafverfahren), wird dem Bewerber durch den Gesetzesentwurf ausdrücklich aus der Hand genommen: „Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Art. 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird."

Die Behörden erhalten also nicht nur die Möglichkeit, auf die Mitgliedschaft in einer angeblich verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation als Begründung zu verzichten, aber dennoch ihr Ziel zu erreichen, Bewerber wegen ihrer Mitgliedschaft auszuschließen, sondern darüber hinaus alle diejenigen zu treffen, die als Parteilose oder Angehörige einer von den Behörden „anerkannten" Partei gemeinsame Aktivitäten mit Mitgliedern angeblich verfassungsfeindlicher Organisationen unternehmen (z. B. Bürgerinitiativen gegen das Berufsverbot) oder von diesen vertretene politische Zielsetzungen partiell ebenfalls propagieren (z. B. Kommunalisierung von Grund und Boden, Mitbestimmung bis hin zur Forderung der Sozialisierung von Produktionsmitteln, Abrüstung und Frieden in Europa etc.). Die Zeiten des Kalten Krieges können also wieder fröhliche Urständ feiern.

e) Mit der Forderung in der Begründung des Gesetzentwurfes: „Die persönliche politische Zielsetzung eines Bewerbers ist daher in vollem Umfang in die Prüfung, ob er die Gewähr der Verfassungstreue bietet, einzubeziehen" und dem folgenden Hinweis, „daß nur personenbezogene Gründe entscheidungserheblich sein dürfen" [12]), erhält die Behörde freie Hand, politische Motive des Bewerbers an die Stelle substantiierten Vorbringens konkreten verfassungswidrigen Tuns zu setzen, aus dem dann die mangelnde Gewähr gefolgert werden könnte, falls der Beweis durch die Behörde erbracht werden kann. In der Rechtsgeschichte bezeichnete man das Verfahren, in dem Überzeugungen als Handlungen gewertet oder ein Verdacht eines Tuns genügte, ohne daß er substantiiert behauptet und dann bewiesen werden mußte, als Inquisition. Die von dem ehemaligen Bundesverfassungsrichter Dr. Herbert Scholtissek für das Zustandekommen und

10) ZBR 1973, 16 ff. (20).
11) Vgl. statt aller Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz. Kommentar, München 1971, Art. 9 Anm. 73.
12) Gesetzesentwurf v. 6. 3. 1974, S. 3.

die Anwendung des Ministerpräsidentenbeschlusses gemachte Feststellung, nämlich daß sie den „Methoden faschistischer Staaten" entsprächen, trifft auch insofern auf den Gesetzentwurf zu.

f) Die so rechtsstaatlich klingende Formel: „Die Ablehnung darf nur auf Tatsachen gestützt werden, die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind", klingt daher bei intensiverem Hinhören hohl. Bislang war es weniger das Problem, daß der Bewerber mit „undefinierbaren Zweifeln" oder „irrigerweise von der Einstellungsbehörde angenommenen Tatsachen" (so die Begründung) konfrontiert wurde. Denn die Zweifel waren meist im Sinne des Antikommunismus jeder Spielart genauestens definiert, und die Tatsachen waren höchstens rechtsirrig angeführt. Vielmehr sind die Zweifel in den meisten Fällen auf Behauptungen gestützt, die rechtlich nicht zulässig sind, da sie politische Motive als Handlungen setzen oder erlaubte Handlungen, wie DDR-Besuche, aus der Mitgliedschaft in einer legalen Organisation fließende Aktivitäten etc. anführen. Sie bleiben auch dann rechtlich irrelevant, wenn sie mit Tatsachen belegt wurden. Im übrigen bleibt die Verwertung von V-Männer-Aussagen weiterhin umstritten.

IV

Das Ergebnis der Prüfung lautet also: Wird der Entwurf des Bundeskabinetts wirklich Gesetz, so wird sich mit Sicherheit an der bisherigen Praxis der Behörden bei der Einstellung von Bewerbern in den öffentlichen Dienst nichts ändern, mit Ausnahme vielleicht bei den Ausbildungsverhältnissen. Vielmehr ist zu fürchten, daß die bisherige Praxis ausgedehnt und verschärft wird.

Im Grunde handelt es sich um den in Gesetzesform gegossenen Ministerpräsidentenbeschluß vom 28. Januar 1972, also um ein verfassungswidriges Gesetz. Die vor dem Zustandekommen des Ministerpräsidentenbeschlusses gestellte Frage „Stehen wir vor einem neuen Sozialistengesetz?" muß jetzt mit Ja beantwortet werden. Die Handschrift Bismarcks ist unverkennbar.

Für jeden geschichtsbewußten Sozialdemokraten muß es bedrückend sein zu sehen, daß sich der führende Teil der Sozialdemokratie, als gäbe es die Erfahrungen mit den Mehrheitssozialdemokraten der Weimarer Zeit nicht, bedenkenlos dazu einsetzen läßt, ihr eigenes und aller Demokraten Grab zu schaufeln, indem sie die von Dregger in der Verfassungsdebatte geforderte „eines Sozialdemokraten würdige Entschiedenheit", was ja in seinem Munde nur die eines Noske, Severing oder anderer von gleichem Schlage sein kann, an den Tag legen. Es bleibt nur zu hoffen, daß diejenigen, die sie bekämpfen, so stark sind, daß sie sie vor ihren eigenen Selbstmordhandlungen schützen können.

## Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und ausländisches Öffentliches Recht an der Universität Bonn

Durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften [1]) nehmen die Beschlüsse vom 28. Januar 1972 und 20. September

1) Bundesratsdrucksachen Nr. 208/74 (vgl. den Wortlaut in der vorliegenden Publikation). Gleichzeitig liegt ein Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg und Bayern (BR-Drucksachen Nr. 125/74) vor, nach dem — anders als im Entwurf der Bundesregierung — die Mitgliedschaft in einer Partei oder sonstigen Vereinigung, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, in der Regel Zweifel daran begründen soll, ob der Bewerber jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird, und zwar auch dann, wenn die Partei oder Vereinigung „noch" (sic) nicht verboten ist. Bleiben die Zweifel bestehen, so ist der Bewerber abzulehnen.

1973 [2]) konkrete gesetzliche Gestalt an. Wegen des sehr engen Raumes, der hier zur Verfügung steht, ist eine Auseinandersetzung mit der inzwischen ausführlichen und bald unübersichtlichen Literatur [3]) ausgeschlossen. Ich beschränke mich deshalb auf wenige, die bisher vorgebrachten Gesichtspunkte möglicherweise ergänzende Bemerkungen.

1) Die Diskussion über die „Antiradikalismusregelung" leidet vor allem daran, daß die Befürworter der Regelung in politischer Praxis und Literatur den Anspruch erheben, die einzigen zu sein, die die demokratische Verfassungsordnung schützen wollen, und Skepsis gegen die Regelung mit Toleranz gegenüber Verfassungsfeinden identifizieren.

2) Die Skepsis gegen die geplante Regelung, die hier und in anderen Beiträgen zum Ausdruck kommt, wird von der tiefen Besorgnis getragen, daß jene Normierung aus einem grundgesetzfremden Verfassungsverständnis resultiert. An dieser Feststellung ändern auch die deutlichen verfahrensrechtlichen Korrekturen nichts, die der Entwurf der Bundesregierung gegenüber den Beschlüssen der Ministerpräsidenten aufweist. Der Vorrang der Treuepflicht des öffentlichen Bediensteten vor dem Parteiprivileg nach Art. 21 Abs. 2 GG, der sich angeblich aus dem Grundgesetz ergibt, ist in Wahrheit eine unbelegbare contra constitutionis-Behauptung. Das Parteiprivileg enthält nicht nur eine grundrechtsähnliche Schutzregelung zugunsten der einzelnen Partei und der Parteimitglieder, sondern zugleich eine die Grundgesetzordnung konstituierende Entscheidung des Verfassungsgebers. Sie besagt, daß nicht jede auf Wandlung oder Veränderung des Staates hinwirkende und zielende Parteitätigkeit systemfeindlich ist, sondern nur diejenige, die als solche durch das Bundesverfassungsgericht erkannt wird. Dieses Verfahren der Grenzziehung zwischen Verfassungsfeindlichkeit und Verfassungskonformität hat eine doppelte Funktion: Einmal versteht es sich als Abwehr gegen gewaltsame Umsturzversuche, zum anderen aber auch als Schutz vor einer systemwidrigen Zementierung des staatlichen und gesellschaftlichen Status quo. Dieses letztere bedeutet, daß der politische Pluralismus als staatserhaltendes Prinzip vom Grundgesetz gewollt ist. Eine besondere „Staatsgesinnung", deren sich der öffentliche Bedienstete zu befleißigen hätte, kennt das Grundgesetz nicht. Eine solche Staatsgesinnung aber fordert, wer zwei Verfassungsmäßigkeitsbegriffe schafft: einen, der allgemein gilt, und einen engeren, der im Bereich des staatlichen Dienstes eingreift.

3) Wenn Innenminister Genscher sagt [4]), daß sich in Zukunft niemand darauf berufen könne, er verfolge seine verfassungsfeindlichen Ziele im Rahmen einer nicht verbotenen Partei, übersieht er zweierlei: Erstens adressiert er seine Mahnung an einen Typus, dessen Merkmale in der Realität nicht vorkommen; nicht einmal ein dialektisch geschulter Verfassungsfeind beruft sich auf die Legalität seiner Verfassungsfeindlichkeit. Zweitens übersieht Genscher, daß weder er noch irgendeine Behörde in bezug auf eine bestimmte nicht verbotene Partei mit dem Begriff der Verfassungsfeindlichkeit operieren kann, da die Vornahme dieser Klassifizierung konkret-normativ nur dem Verfassungsgericht zusteht.

4) Welche Gefahren das der geplanten Regelung zugrundeliegende Prinzip birgt,

---

[2]) Vgl. die Texte jetzt in Kl. Stern, Zur Verfassungstreue der Beamten, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 12, München 1974, S. 1 ff.

[3]) Vgl. statt vieler die Beiträge in „Wortlaut und Kritik der verfassungswidrigen Januarbeschlüsse. Materialien für Studenten, Beamte, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst", hrsg. vom Pahl-Rugenstein-Verlag, Köln 1972, bes. E. Denninger (S. 22 ff.), Fr. Müller (S. 39 ff.) und I. Staff (S. 82 ff.). Die Gegenposition bei Kl. Stern, op. cit., und G. Arndt, Die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienstrecht und das Grundgesetz, DÖV 1972, S. 84 ff. mit weiterer Literatur. Vgl. auch Chr. Tomuschat, Zur Diskriminierung im öffentlichen Dienst wegen politischer Betätigung (nicht veröffentlichtes vervielfältigtes Manuskript, hergestellt anläßlich der Nichteinstellung von H. Hermsen als wiss. Assistent durch die Universität Bonn).

[4]) Wortlaut der Äußerung von Innenminister Genscher in: „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung" v. 13. 3. 1974, Nr. 32, S. 309.

wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, was alles im politischen Kampf, vor allem in den letzten Jahren, mit dem Prädikat „verfassungsfeindlich" versehen worden ist. Gerade die in Sachen Radikalismus initiativ gewordene Bundesregierung hat so gesehen allen Grund, mit dem Begriff der Verfassungsfeindlichkeit vorsichtig umzugehen. Überläßt man die Konkretisierung und Anwendung dieses Begriffes jeder beliebigen Behördeninstanz, so entsteht die Gefahr einer uneinheitlichen, den — sonst systemimmanenten — politischen Richtungskämpfen ausgelieferten Legalität, d. h. einer systemfremden Variabilität der Legalitätsgrenze.

5) Die geplante Regelung wendet sich gegen den Falschen. Umstürzlerische Tätigkeit ist strafrechtlich und disziplinarrechtlich erfaßbar. Die bestehenden dienstrechtlichen Regelungen [6]) geben der Anstellungsbehörde die Möglichkeit, jenen Bewerber abzulehnen, den sich Innenminister Genscher als den Hauptadressaten seines Gesetzesentwurfs vorstellt: den Wolf, der nicht einmal Kreide frißt, um sich bei den sieben Geißlein einzuschleichen — den Bewerber, der eine verfassungsfeindliche Aktivität zugibt und geradezu verspricht. Die geplante Regelung geht über das vorhandene Schutzbedürfnis hinaus und gibt jeder Anstellungsinstanz die Möglichkeit, auf der Grundlage einer Forderung nach „Staatsgesinnung" den Kritiker und den Skeptiker aus den politisch eminent wichtigen Bereichen der Verwaltung und der Justiz auszuschließen.

## Dr. jur. Heinz Wagner, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Freien Universität Berlin

Die Regierung bemüht sich, den Entwurf als einen Ausbau des Rechtsstaates hinzustellen. Sein Ziel sei die „Sicherstellung einer möglichst gleichmäßigen und allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Anwendung" des Beamtenrechts. Aber vor der Haltung jener, die die Berufsverbote fordern, und etwa der Kampfrede Genschers vor dem Bundesgrenzschutz in Gifhorn (7. März 1974) erscheint der Entwurf als ein weiterer Schritt zum Abbau des Rechtsstaates — jedenfalls wenn man unter „Rechtsstaat" einiges von dem meint, was darunter seit 1949 verstanden wurde. Denn „Rechtsstaat" sollte mehr besagen als das Erfordernis gesetzlicher Fixierung (das galt als lediglich „formales" Rechtsstaatsverständnis) und gerichtlicher Überprüfbarkeit. Mit „Rechtsstaat" meinte man auch bestimmte inhaltliche Prinzipien. Dazu gehörte auch die Garantie eines *effektiven* Freiheitsraums für politische Betätigung und eben nicht nur die gesetzliche Fixierung dieses Freiheitsraumes. Dieser Freiheitsraum war durch eine eigenartige Verquickung von inhaltlichen mit formalen Kriterien umschrieben. Jedenfalls galt es als ausgemacht, daß die mit allgemein erlaubten Mitteln arbeitende partei-offizielle Tätigkeit der Anhänger einer nicht verbotenen Partei von keiner staatlichen Stelle für verfassungswidrig erklärt werden durfte; das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich die Tätigkeit der Anhänger nicht verbotener Parteien für legal erklärt. Das Parteienprivileg deckte also auch die individuelle Betätigung nach allen Seiten ab. Damit waren auch Parteienprivileg und beamtenrechtliche Treuepflicht in ein präzises Verhältnis zueinander gebracht worden, und dieses Verhältnis war notwendiger Teil des Rechtsstaatsbegriffs. Der Gesetzentwurf dagegen verhängt über Bürger, deren Verhalten das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als „legal" erklärt, Berufsverbote: Auch wer sich legal verhält, kann zum Feind erklärt werden. Für kritische poli-

[6]) § 4 Abs. 1 Nr. 2 BRRG; §§ 7 Abs. 1 Nr. 2, 52 Abs. 2, 61 Abs. 4 BBG; §§ 8, 14 Abs. 4, 37 Abs. 1 Nr. 2 SoldG; § 9 Nr. 2 DRiG und die Landesgesetzgebung.

tische Betätigung (und für unkritische bedarf es keiner Verfassungsgarantien!) ist der Rechtsstaat abgeschafft. „Drei berichtigende Worte der sozialliberalen Koalition, und ganze Rechtsstaats-Bibliotheken werden zu Makulatur."

Auch innerhalb der auf Gesetzesvorbehalt und justizielle Überprüfbarkeit reduzierten Rechtsstaatlichkeit wird die Novellierung ihre Versprechen nicht halten. Sie wird die ungehinderte parteipolitische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes nicht sicherstellen und die Praxis in manchen Ländern, die bloße Zugehörigkeit zu einer linken Gruppierung für ein Berufsverbot genügen zu lassen, nicht abstellen. Allemal löst die Zugehörigkeit eine intensive Überprüfung aus, und dann, wie die Praxis zeigt, genügt schlicht *jedes* denkbare Verhalten eines Bewerbers (oder seines Ehepartners!): jede kritische Einstellung zu den gesellschaftlichen Zuständen ist dann ein „personenbezogener Grund".

Die nächsten Schritte sind abzusehen. Die konservativen Kräfte werden durchzusetzen versuchen, daß die bloße Zugehörigkeit zu linken Gruppierungen in jedem Fall für sich allein ein Berufsverbot nach sich zieht. Gleichzeitig werden sie gegen bereits eingestellte „Linke" vorgehen. Hier bietet der Gesetzentwurf schon die Handhabe gegen linke SPD- und FDP-Angehörige. Wer die Verstaatlichung der Banken fordert oder das Godesberger Programm zu aufmerksam liest, bietet die „personenbezogenen Gründe", die durch keine Partei mehr gedeckt sind. Die Koalitionsparteien liefern damit ihren eigenen linken Flügel der Repression der Konservativen in Verwaltung und Justiz aus. Die Praxis der CDU-geführten Länder und die Verfassungsdebatte sollten doch auch den Koalitionsparteien zu denken geben.

Doch hat die politische Blindheit der SPD in diesem Lande ihre Tradition. Die SPD will sich gleichzeitig als Partei der Mitte und als einzige voll-legale linke Partei verstehen — links der Mitte darf es keine organisierten Kräfte geben. Dagegen läßt sie alle rechts von ihr in Staat und Gesellschaft organisierten Kräfte als demokratisch gelten. Über linke Lehrer verhängt die SPD Berufsverbot; für die NPD-Offiziere in der Bundeswehr gibt Minister Leber pauschale Erklärungen ab. Linke dürfen nicht Erzieher unserer Kinder sein; konservative Offiziere aber, für die das Godesberger Programm blanker Bolschewismus ist, verfügen über militärische Gewalt und organisieren „Wehrpolitische Arbeitskreise" — eine paramilitärische Organisierung der konservativsten Kräfte in der Gesellschaft. Die SPD wiederholt so ihre Fehler aus der Weimarer Zeit. Damals hatte sie die links von ihr organisierten Kräfte durch die konservativen und antirepublikanischen Kräfte zerschlagen lassen. Allein auf sich gestellt, konnte sie die Republik und damit sich selbst nicht gegen die konservativen Kräfte verteidigen und wurde von eben diesen Kräften, die sie so brutal gegen die Linke eingesetzt hatte, selbst liquidiert. Nun läßt sie wiederum nicht zu, daß sich links von ihr politische Kräfte organisieren, während sich die konservativen Kräfte in Gesellschaft und Staatsapparat ungehindert strukturieren; wiederum strukturiert so letztlich die SPD Staat und Gesellschaft ganz rechtslastig, und wiederum verfällt sie der Illusion, sie könne *allein* eines Tages die Demokratie und sich selbst verteidigen.

# Dr. jur. Roderich Wahsner, Dozent im Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Gießen

## I

Mit der Vorlage des Entwurfs eines Radikalengesetzes hat die Regierung der sozialliberalen Koalition ihren Willen bekundet, die Große (Berufsverbots-)Koalition mit der CDU/CSU, die sie 1972 mit den Januarbeschlüssen über „verfassungsfeindliche Kräfte im öffentlichen Dienst" eingegangen war, unter modifizierten Bedingungen fortzusetzen.

Einigkeit besteht in dieser Koalition offensichtlich darüber, daß zur Vermeidung eines weiteren rechtsstaatlichen Gesichtsverlusts der bisherigen Berufsverbotspraxis nunmehr eine gesetzliche Grundlage untergeschoben werden soll. Das gegen den Entwurf sofort eingeleitete Sperrfeuer seitens der CDU/CSU-beherrschten Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Saarland [1]) zeigt allerdings an, daß Modifikationen des von der Regierung vorgeschlagenen Gesetzeswortlauts gegenüber dem Wortlaut der Januarbeschlüsse auf den Widerstand der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat stoßen werden.

## II

Neu gegenüber den Januarbeschlüssen ist im Gesetzentwurf vor allem die ausdrückliche Gewährleistung einer in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Ausbildungsverhältnis abzuleistenden Ausbildung. Das ist ein — im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG — an Selbstverständlichkeit kaum zu überbietender Fortschritt. Neu ist ferner, daß Verfahrensgrundsätze aufgestellt werden, die allerdings ebenfalls pure (rechtsstaatliche) Selbstverständlichkeiten sein sollten. . . .

## III

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Entwurfs sind die gleichen Argumente maßgebend, die bereits gegenüber den Beschlüssen von 1972 geltend gemacht wurden (vgl. die Stellungnahmen von Abendroth u. a. in: „Blätter" 2 und 3/1972, S. 124 ff. u. 246 ff.). Die im Entwurf den Einstellungsbehörden eingeräumte Möglichkeit, einen Bewerber für den öffentlichen Dienst wegen angeblich mangelnder Verfassungstreue, also aus politischen Gründen, abzulehnen, verstößt gegen mehrere Bestimmungen des Grundgesetzes.

1) Nach Art. 33 Abs. 2 hat jeder Deutsche den gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt; alleinige Bewertungskriterien sind dabei „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung". Dieses Recht entfaltet seinen vollen materiellen Gehalt erst in Verbindung mit anderen zentralen Normen der Verfassung. So enthält Art. 33 Abs. 3 in spezieller Ausgestaltung von Art. 3 Abs. 3 das Verbot, jemanden wegen seiner „Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung" zu benachteiligen. Nach Art. 3 Abs. 3 gilt das allgemeine Verbot, jemanden wegen seiner „politischen Anschauungen" zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Nach diesen Normen dürfen die Begriffe „Eignung" und „Befähigung" in keinem Fall so interpretiert oder konkretisiert werden, daß die weltanschaulichen und politischen Anschauungen eines Bewerbers als Ausdruck seiner mangelnden Eignung oder Befähigung gewertet werden. Gleiches gilt für die durch Art. 3 Abs. 3 mit geschützten politischen Betätigungen, soweit sie entweder durch die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1) oder durch besondere politische Grundrechte wie z. B. Meinungs-, Versammlungs- und Vereini-

1) „Frankfurter Rundschau" vom 13. 3. 1974, S. 4.

gungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 u. 2, Art. 8 und Art. 9 Abs. 1 u. 2) oder auch durch das Koalitions- und Streikrecht (Art. 9 Abs. 3) gewährleistet sind (vgl. dazu ausführlicher Friedrich Müller, Stellungnahme, in: „Blätter", 2/1972, S. 136).

Das in dieser Weise durch das Diskriminierungsverbot und durch die alle staatliche Gewalt als unmittelbar geltendes Recht bindenden Grundrechte (Art. 1 Abs. 3) gesicherte Recht auf Zugang zu allen öffentlichen Ämtern wird demjenigen vorenthalten, dem die Einstellungsbehörde die im Entwurf nicht näher definierte Verfassungstreue abspricht. Ihm bleibt, wenn andere Einstellungsbehörden dieser Entscheidung folgen, der gesamte öffentliche Dienst verschlossen, was einen Totalentzug des Grundrechts bedeutet.

2) Nach Art. 12 Abs. 1 haben alle Deutschen das Recht, ihren Beruf frei zu wählen. Dieses Recht, das ebenfalls durch das Diskriminierungsverbot und durch die anderen Grundrechte ergänzt und gesichert wird, ist entscheidend tangiert, wenn jemand aufgrund seiner politischen Einstellung befürchten muß, nach Abschluß seiner Ausbildung seinen Beruf nicht ausüben zu können, weil für ihn aufgrund einer Monopolstellung Arbeitsplätze faktisch nur im Bereich des öffentlichen Dienstes in Betracht kommen.

3) Der Mißbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung kann nach Art. 18 Satz 1 die Verwirkung der dort abschließend aufgezählten Grundrechte zur Folge haben. Die Verwirkung und ihr Ausmaß auszusprechen, ist jedoch allein Sache des Bundesverfassungsgerichts (Art. 18 Satz 2). Seine ausschließliche, in einem förmlichen Verfahren wahrzunehmende Kompetenz wird unterlaufen, wenn Verwaltungsbehörden ermächtigt werden, selbst festzustellen, ob eine bestimmte Person Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, und aufgrund dieser Feststellung dann die grundrechtsbeschränkende Folge der Nichtaufnahme in das Beamtenverhältnis auszusprechen.

4) In gleicher Weise wird indirekt die alleinige Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts, über die Verfassungswidrigkeit einer Partei zu entscheiden (Art. 21 Abs. 2), durch das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren umgangen, weil die mit der Überprüfung der politischen Auffassungen und des „Gesinnungsprofils" eines Bewerbers betraute Behörde zugleich auch ein Urteil über die Verfassungswidrigkeit bestimmter Parteiprogramme und Parteistrategien abgibt. Der von der Bundesregierung behauptete „Vorrang der Verfassungstreue vor dem Parteienprivileg" ist dem Grundgesetz ebenso fremd wie die Unterscheidung zwischen einer „verbotenen" und einer „nicht verbotenen, aber radikalen" Partei. Wo das Parteienprivileg und die Verfassungstreue enden und wer zu einer entsprechenden Feststellung befugt ist, hat das Grundgesetz in den Art. 18 und 21 in Reaktion auf die Erfahrungen des Faschismus verbindlich und unzweideutig festgelegt.

## IV

Die unausgesprochene politische Zielrichtung des Entwurfs unterscheidet sich in nichts von der der Januarbeschlüsse. Die neuen Bestimmungen, die in die Beamtengesetze, in das Richtergesetz und in das Soldatengesetz aufgenommen werden sollen, richten sich ausschließlich gegen die politische Linke: gegen Kommunisten — vornehmlich gegen die Mitglieder der DKP und des Spartakus —, gegen unabhängige Sozialisten und gegen andere entschiedene Demokraten und aktive Gewerkschaftsmitglieder, die politisch im linken Spektrum der SPD und der FDP angesiedelt sind. Die schon jetzt zahlreich dokumentierten Fälle von praktizierten, aber auch von erfolgreich abgewehrten Berufsverboten spre-

chen insoweit eine eindeutige Sprache [4]). Wie viele alte oder neue Nazis sind demgegenüber in der gleichen Zeit aus dem öffentlichen Dienst entfernt oder von ihm ferngehalten worden? Hat es je ein Berufsverbot gegen Mitglieder oder Anhänger der CSU gegeben? Oder wären etwa in dieser Partei oder in ihrem Dunstkreis keine Rechtsextremisten zu finden? Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, Zivilschutzverbände und Verfassungsschutz, alles Organisationen, zu deren Aufbau auf „bewährte Spezialisten" aus der Nazi-Zeit zurückgegriffen wurde, sind noch heute Hauptstützpunkte der politischen Reaktion. Die Regierung selbst leugnet nicht, daß z. B. in den Dienststellen der Bundeswehr Mitglieder der neofaschistischen NPD und anderer rechtsextremistischer Verbände tätig sind. Wie konnten sie dorthin gelangen? Warum wurden oder werden sie nicht entlassen, obwohl doch ein Vorgehen gegen sie der historisch nachweisbaren, in mehreren Artikeln der Verfassung (u. a. auch in Art. 33 Abs. 5) zum Ausdruck gekommenen antifaschistischen Grundhaltung des Grundgesetzes eher entspräche? Es mag vereinzelte Fälle geben oder gegeben haben. Sie erfüllen aber nur die gleiche Alibifunktion wie die immer wiederkehrenden Erklärungen, daß die Regierung links- wie rechtsextremistische Gruppierungen gleichermaßen observiere. Die mit der Observation betrauten, personell rechtslastig besetzten Ämter für Verfassungsschutz, auf deren Informationen die Personalbehörden sich stützen, bieten eine Gewähr dafür, daß nur der „richtige Feind" ausgemacht und der betreffenden Einstellungsbehörde signalisiert wird. Der immer noch virulente tägliche Antikommunismus und politische Denunziationen unterschiedlichen Grades tragen das Ihre dazu bei. Diese hier nur angedeuteten Zusammenhänge machen es vermeidbar, den eigentlich gemeinten Gegner im Gesetz selbst ausdrücklich zu nennen. Sie gestatten es, einem Gesetz, das in seiner beabsichtigten Wirkung einem Ausnahmegesetz gleichkommt, die formale Gestalt eines abstrakt generellen, für alle Staatsbürger in gleicher Weise geltenden Gesetzes zu geben, um damit seine wirkliche Funktion zu verschleiern: „Vordergründig sollen Individuen vom öffentlichen Dienst ferngehalten werden (. . .). Mittelbar werden dadurch zunächst politische Organisationen getroffen. Nachdem aber die Organisationen qua Individuen angegriffen werden, läßt sich die ‚Gefahr' nicht anhand von Programmen und Strategien erfassen, sondern muß über *Gesinnungen* diskriminiert werden; und damit wird der grundrechtlich geschützte Prozeß freier öffentlicher Meinungsbildung zentral getroffen" [5]). Für Personen mit einem Beruf, der im öffentlichen Dienst weitgehend oder völlig monopolisiert ist, bedeutet die Nichtaufnahme in das Beamtenverhältnis die Verweigerung der beruflichen Existenzgrundlage und damit eine faktische berufliche Ausbürgerung aus der Bundesrepublik. . . .

[4]) Vgl. Bethge/Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, Dokumentation der Fälle und des Widerstandes, Köln 1973.
[5]) Berufsverbot — zweite Runde, Stellungnahme des BdWi v. 28. 11. 1873.

# Die Berufsverbotspraxis als Vehikel zur Fundamentalerosion des Grundgesetzes*)

Von Peter Becker

Es ist höchste Zeit. Die antiautoritäre Aufbruchsbewegung ist vorüber, ihre radikaldemokratischen, sozialistischen und kommunistischen Restbestände mühen sich vergebens, im Pulverdampf des Gegenangriffs eine gemeinsame Bastion zu orten. Während tiefgreifende Meinungsunterschiede darüber bestehen, ob überhaupt, und wenn ja, welche Grundprinzipien der rechts- und sozialstaatlichen, liberalen und antifaschistischen Verfassung vom 23. Mai 1949 als verteidigungswürdig zu achten sind, hat die Reaktion längst zugeschlagen und, sekundiert durch die arg- und harmlose Sozialdemokratie, die systemkritischen Kräfte aus dem „Verfassungsbett" (Theo Schiller) hinausgeworfen. Bedauerlich ist nur, daß die Sozialdemokraten als erste gegen „rechts- oder linksradikale" Beamtenbewerber vorgingen, dadurch selbst die Grube schaufelnd, in der sie längst, im trauten Verein mit den eigentlichen Adressaten, liegen. Die dadurch möglich gewordene Okkupation der allenfalls dem Anspruch nach pluralistischen Grundordnung [1]) für das kapitalistische Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ist so gut wie erreicht, die Akzentuierung ihrer Vorstellung vom demokratischen Sozialismus hat die größere Regierungspartei darob offensichtlich aufgegeben [2]), was mangels Quanti- und Qualität wohl auch zu verschmerzen ist. Wer „Lebensqualität" fordert, braucht ja nicht unbedingt Sozialist zu sein. Wenn also der Ausbau des Antikommunismus und die Aufgabe des demokratischen Sozialismus Hand in Hand gehen, hat man sich das selbst zuzuschreiben. . . .

## I

Der Wink aus Bonn, zwar die 1956 verbotene KPD nicht wieder zuzulassen, aber gegen die Neugründung einer kommunistischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland nichts einzuwenden (sogar Hans-Dietrich Genscher, MdB, hatte sich seinerzeit für eine Wiederzulassung eingesetzt [4])), führte zur Gründung der DKP, die alsbald ein nicht überhörbarer Faktor mit einiger publizistischer Wirksamkeit in der Bundesrepublik wurde und insbesondere an den Universitäten mit dem ihr nahestehenden MSB Spartakus eine starke Sogwirkung auf die durch die antiautoritäre Bewegung politisierten, aber nicht weiterversorgten Studenten ausübte. Sicher hat diese Neugründung zur atmosphärischen Verbesserung des Verhältnisses mit der UdSSR geführt, die die Voraussetzung für die Ostpolitik der neuen Bundesregierung (1969) war, und man wird davon ausgehen können, daß ein erneutes förmliches Verbotsverfahren gegen die kommunistische Partei aufgrund dieser Entwicklungen in die Sphäre des Unwahrscheinlichen gerückt ist. Hier dürfte ein Motiv für die dann gewählte Vorgehensweise liegen.

Am 28. Juni 1971 [5]) fragte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, ob die Bundes-

*) Für den Abdruck in den „Blättern" geringfügig gekürzt. Der vollständige Text ist in dem gleichzeitig im Pahl-Rugenstein Verlag erscheinenden Band „Berufsverbote durch Gesetz?" („Hefte zu politischen Gegenwartsfragen", Bd. 14) enthalten. D. Red.

1) BVerfGE 5, 85 ff, 139, 198.

2) „Der Spiegel", Nr. 11/1974, 23.

4) NJW 67, 1647.

5) Bundestagsdrucksachen VI, 2384/1969.

regierung ihre Auffassung über die Verfassungswidrigkeit der DKP teile. Die Antwort wurde mit der Bemerkung [6]) verweigert, man wolle einerseits in das für die Demokratie notwendige konkurrierende Nebeneinander der politischen Kräfte nicht eingreifen, andererseits aber das scharfe Schwert des Verbots auch nicht dadurch stumpf werden lassen, daß öffentlich über eine u. U. dann nicht erfolgte Antragstellung mit der darin liegenden Warnung an die betreffende Partei diskutiert werde. In den weiteren Teilen der Anfrage tauchte erstmals die Verbindung auf, ob die Mitgliedschaft in der DKP mit der Treuepflicht der Beamten vereinbar sei und ob ein Beamtenbewerber, der der DKP angehöre, mit seiner, wie es hieß, gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichteten Einstellung Beamter werden könne. Hier wurde geantwortet, daß man in einem derartigen Fall in der Regel schwere Loyalitätskonflikte annehmen könne und jeden Einzelfall sorgfältig prüfen werde. Damit war der Rahmen abgesteckt. Der Hamburger (SPD-)Senat preschte daraufhin mit seiner Grundsatzentscheidung vom 21. November 1971 vor, in der er feststellte, daß er in links- oder rechtsradikalen Gruppen tätige Beamtenbewerber nicht einstellen werde. Es folgte der Ministerpräsidentenbeschluß vom 28. Januar 1972 mit der bekannten Kernformulierung, daß schon die Mitgliedschaft in einer verfassungs*feindliche* Ziele verfolgenden Organisation Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers ergäben, die in der Regel eine Ablehnung rechtfertigten.

Diese Richtlinie ermöglichte die Routinepraxis, aus der über jeden Bewerber und Angehörigen des öffentlichen Dienstes angelegten, nicht dem Einsichtsrecht unterliegenden Verfassungsschutzakte etwaige Mitgliedschaften in Organisationen zu entnehmen, lapidar deren Verfassungsfeindlichkeit festzustellen, daraus die mangelnde Gewähr für die jederzeitige Verfassungstreue abzuleiten und den Bewerber abzulehnen. Die Massenmedien berichteten in mehr oder weniger großer Aufmachung vor allem über die Behauptung der Verfassungsfeindlichkeit der jeweiligen Organisation. Zur weiteren Straffung des Verfahrens ließ der Bundesminister des Inneren den Landesbehörden und den angerufenen Gerichten eine nicht namentlich gezeichnete Ausarbeitung ohne Datum über die verfassungsfeindlichen Ziele der DKP und die Pflichten ihrer Mitglieder zukommen, aus der man dann jeweils zitieren konnte.

Dieser Aufbau der Argumentation zeigt deutlich, daß man das Hänschen schlagen, aber den Hans treffen wollte, daß man also, wie der Saarbrückener Beamtenrechtler Isensee feststellte [7]), „im beamtenrechtlichen Kryptoprozeß ein Ziel" verfolgt, das man „im regulären verfassungsgerichtlichen Verfahren mit seiner Publizität und mit seinen rechtsstaatlichen Kautelen nicht durchzusetzen" wagt: d. h. ein *verdecktes Parteiverbot.*

Dieses verdeckte Parteiverbot wartet aber nicht nur mit einer methodisch und inhaltlich schlicht falschen Begründung auf, sondern verletzt auch Kernprinzipien der bestehenden Parteiendemokratie und ist eklatant verfassungswidrig.

So läßt die Ausarbeitung bei der Exegese der Begriffe „revolutionäre Kampfpartei" und „grundlegende Umwälzung" die Kleinkindervorstellung vom putschenden Revolutions„macher" erkennen, nicht begreifend (oder nicht begreifen wollend), daß der Begriff der Revolution die (im Grundgesetz zugelassene) qualitative Veränderung der Produktionsverhältnisse meint, deren Folge die anpassende Veränderung des gesellschaftlichen Systems ist. Ebenso wird suggeriert, das Bundesverfassungsgericht habe im KPD-Verbotsurteil die „Diktatur

[6]) Bundestagsdrucksachen VI, 2576/1969.
[7]) JuS 1973, 265 ff, 269.

des Proletariats" abschließend definiert und ein für allemal geächtet. Ganz abgesehen davon, daß das Bundesverfassungsgericht eindeutig auf die konkreten Vorstellungen der KPD im zu beurteilenden historischen Stadium abstellte [8]) und nicht etwa eine authentische Interpretation *des* (so nicht existierenden) Marxismus-Leninismus gab, kann man auch eine groteske Fehldeutung des Begriffs „Diktatur" lesen, der (in den Thesen der DKP ausdrücklich sogenannten) „Mehrheitsherrschaft", ebenso wie der Begriff „Grundmodell" des sozialistischen Staates rundheraus verkannt ist. Es scheint schon seinen Sinn zu haben, wenn das Grundgesetz für die Beurteilung verfassungswidriger Auffassungen und der sie repräsentierenden Organisationen das sich selbst doch gewisse Anforderungen stellende Bundesverfassungsgericht für zuständig erklärt.

Die Verfassungswidrigkeit des verdeckten Parteiverbots ergibt sich aus der Stellung der Partei in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Sie ist „verfassungsrechtliche Institution" [9]) und „integrierender Bestandteil des Verfassungsaufbaus" [10]). Eine Partei darf daher vor einem Verbot in ihrer politischen Tätigkeit nicht behindert werden [11]). Es ist folglich konsequent, wenn für Parteien der Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen gilt [12]).

Auf diesem Hintergrund kann es gar keine Diskussion darüber geben, daß es unzulässig ist, wenn staatliche Institutionen eine Partei fortgesetzt als „verfassungsfeindlich" bezeichnen, wie es der Öffentlichkeit immer wieder durch die Presse mitgeteilt wird. Wenn im Bundestag, wenn durch Gerichtsurteile mittels Inzidentprüfung ständig die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei unterstellt wird, dann müssen diese Feststellungen durch ihre Verbreitung in den Massenmedien die Wettbewerbschancen einer Partei in der Öffentlichkeit vermindern. Die Chancengleichheit ist daher nicht mehr vorhanden.

Mit diesen Verfahren gelingt den Staatsorganen eine Stigmatisierung, eine Sonderung der Parteien in gute und schlechte. Daß dieses Verfahren unzulässig sein muß, zeigt gerade die freiheitliche demokratische Grundordnung, die doch das schützenswerte Gut ist: Zu ihren Merkmalen gehört „die Chancengleichheit für *alle* politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition" [13]): Dies ist der wesentliche, nirgends bestrittene Schutzbereich des „Parteienprivilegs". Es mag Privatpersonen, Journalisten, ja vielleicht sogar anderen Parteien nicht verwehrt sein, eine Partei als verfassungsfeindlich zu diskriminieren. Dem Staat, der zum Schutz der Parteien und zur uneingeschränkten Gewährleistung des Rechts auf Opposition berufen ist, ist dies nicht erlaubt! . . .

## II

Völlig unberührt läßt der Gesetzentwurf die mit der Berufsverbotspraxis auf breiter Front eingerissene Diskriminierung systemkritischer politischer Anschauungen. Die überraschende Beobachtung, daß die auf der weltanschaulichen Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) und der politischen Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) fußenden Diskriminierungsverbote der Art. 3 Abs. 3 und 33 Abs. 3 GG bislang kaum eine umfassende juristische Würdigung erfahren haben [14]), verlangt ihre kurze Einordnung in den verfassungssystematischen Zusammenhang. Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 sah trotz der liberalen Revolution von

[8]) BVerfGE 5, 85 ff, 164.
[9]) BVerfGE 1, 225 ff, 264.
[10]) Leibholz-Rinck, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5, Rdnr. 5.
[11]) BVerfGE 17, 166; 5, 140; 12, 305; 13, 126.
[12]) BVerfGE 14, 133.
[13]) BVerfGE 5, 85 ff, 140.
[14]) Soweit ersichtlich, vertieft nur bei Friedrich Müller, „Blätter", 2/1972, S. 134 ff.

1848 keine Grundrechte vor. Es war deshalb ohne rechtliche Probleme möglich, mit dem „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie" vom 21. Oktober 1878 die Vereinigungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Pressefreiheit und die Freizügigkeit für Sozialdemokraten, Sozialisten und Kommunisten rechtlich abzuschaffen.

Die Weimarer Reichsverfassung hatte demgegenüber in den Art. 109—150 einen allein schon durch seine Länge beeindruckenden Grundrechtsteil, der mit dem allgemeinen Gleichheitssatz als Fundamentalprinzip begann. Diese Verfassung hatte jedoch grundrechtssystematisch einen Mangel. Ihre Väter standen noch unter dem Bann der Grundrechtskonzeption Georg Jellineks. Die Grundrechte waren danach durch „das Recht" [15]), also durch das einfache Gesetz, begrenzt. Folglich konnte der Staat mit Gesetzen, aber auch z. B. mit den Notverordnungen (Art. 48 WRV) die Grundrechte bis auf Null einschränken. Er hatte die Möglichkeit zur „grenzenlosen Verfassungsänderung" [16]).

Unbeschränkte Freiheit herrschte also überall und nur dort, wo es keine gesetzlichen Schranken gab. Gleichzeitig basierte diese Verfassung auf dem Vertrauen darein, daß sich mittels des Pluralismus als eines Strukturprinzips dieses Demokratietyps ein vernünftiges politisches Mittelmaß im Streitfall durchsetzen werde; sie sah daher keine präventiven Schutzmaßnahmen gegen die Erorberung des Staates durch verfassungswidrige Kräfte wie z. B. mittels Partei- oder Vereinigungsverboten vor. Wie die Geschichte gezeigt hat, ist es dem Faschismus gelungen, unter Ausnutzung dieses Vertrauens die freiheitliche Demokratie legal zu überwinden.

Aus diesen Erfahrungen hat das Grundgesetz gelernt. Es bietet die Möglichkeit, in bestimmten Verfahren die Verfassung zu verteidigen: der Verfassungsschutz ist formalisiert [17]) in den Verfahren der vom Bundesverfassungsgericht so genannten „streitbaren Demokratie", dem Parteiverbot, dem Vereinigungsverbot und dem Grundrechtsverwirkungsverfahren gegen den Einzelbürger sowie hier weiter nicht interessierenden Verfahren.

Gleichzeitig garantieren diese Verbotsmöglichkeiten aber umgekehrt, daß die jeweiligen Grundrechte vor einem Verbot unbeschränkt gebraucht werden können. Der präventive Verfassungsschutz hat daher gleichzeitig repressive und gewährleistende Funktion [18]). Die Grundrechte als Bestandteil dieser zu schützenden Verfassung erhalten erst durch bestimmte äußerste Grenzen eine inhaltliche Garantie: derjenige Grundrechtsgebrauch, der diese äußersten Grenzen einhält, wird gewährleistet. Es ist daher kein Zufall, wenn vor einem Parteiverbot der Schutz des Parteienprivilegs wirkt, wenn man dem Vereinigungsverbot „konstitutive" Wirkung zuschreibt [19]), wenn es eine „konstitutive" oder „Sperrwirkung" des Verwirkungsverfahrens nach Art. 18 GG gibt [20]), d. h., daß Grundrechtseingriffe, die eine Verwirkung darstellen oder ihr gleichkommen, allein dem Bundesverfassungsgericht zustehen. Nur eine derartige Garantie verhindert die Aushöhlung der Grundrechte durch das einfache Gesetz, die „grenzenlose Verfassungsänderung".

---

15) Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1. Aufl. 1905, zit. aus dem unveränderten Nachdruck der 3. Aufl. von 1959, 419.
16) Schmitt-Glaeser, Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten, 1968, 29.
17) Die Feststellung Herbert Krügers (Deutsches VerwBl. 53,99; NJW 55, 201 ff), es gebe insoweit keine immanenten unbeschriebenen Grundrechtsschranken, ist also richtig.
18) Bulla, AöR 73, 340 ff, 351; Schmitt-Glaeser, a. a. O., 248 ff; BVerfGE 5, 85 ff, 139; 12, 296 ff, 306; 13, 46 ff, 49.
19) Willms, Staatsschutz im Geist der Verfassung, 1962, 22 ff; Maurer, NJW 72, 601 ff, 606; Rudolph, Deutsches VerwBl. 67, 651; Ule, Beamtenrecht, § 4 BRRG Rdnr. 5.
20) Schmitt-Glaeser, a. a. O., 276, 279; Copic, JZ 63, 494 ff, 500; Willms, NJW 65, 1457 ff, 1459 f; BVerfGE 10, 118 ff, 123; Dürig, JZ 52, 513 ff, 514.

Es wäre doch sehr merkwürdig, wenn der grundgesetzliche Verfassungsschutz, der sonst nur in den lichten Höhen der Verfassungsgerichtsbarkeit unter strengen rechtsstaatlichen Kautelen abwickelbar ist, über das Einfallstor der „Eignung" als Einstellungsvoraussetzung für den Beamtenbewerber (Art. 33 Abs. 2 GG) systemsprengend der Arkan-Praxis der Exekutive zugeordnet werden könnte: Mit dem Argument, Verfassungsschutz betreiben zu wollen, dürfte der Dienstherr in nicht einmal gesetzlich einschränkbare Grundrechte per Verwaltungsakt eingreifen, eine Gefahr, die durch die landesherrliche Politisierbarkeit noch dazu unübersehbare Ungleichbehandlungen hat entstehen lassen, wie dies die bislang am häufigsten vorgebrachte Kritik der Behördenpraxis zum Extremistenerlaß beweist.

Andererseits binden zwar die politischen Grundrechte die öffentliche Gewalt durch feste Definition des bürgerlichen Status negativus, ermächtigen den Bürger aber nicht zum Mißbrauch der Freiheit [21]), d. h. z. B. zur Gesetzesverletzung oder zum Eingriff in die Rechte anderer. Es paßt also ins System, wenn Art. 2 Abs. 1 GG den „Verstoß" gegen die verfassungsmäßige Ordnung sanktioniert und damit nicht die Eingriffsmöglichkeiten des Staates mittels eines allgemeinen Gesetzesvorbehaltes ad ultimo verbreitert, sondern die Art und Weise der Ausübung begrenzt. Konsequent setzen die Verfahren der „streitbaren Demokratie" im wesentlichen illegale Handlungen voraus, d. h. also einen Mißbrauch von Freiheit.

Der formalisierte Verfassungsschutz als grundgesetzliches Prinzip beeinflußt mittels des Auslegungsgrundsatzes der Einheit der Verfassung [22]) auch das Beamtenrecht. Nicht geeignet im Sinn des Art. 33 Abs. 2 GG ist derjenige, der Freiheit mißbraucht hat, der wegen dieses Mißbrauchs Zweifel an der Gewähr seiner Verfassungstreue entstehen läßt: Dadurch ist die allgemeingültige Vermutung für den verfassungsmäßigen Gebrauch der Freiheit [23]) erschüttert.

Einer der wichtigsten Fortschritte in der Ausgestaltung des Toleranzgrundsatzes im Grundgesetz gegenüber der Weimarer Reichsverfassung und die Schlußfolgerung aus der Ausgestaltung der streitbaren Demokratie sind die Diskriminierungsverbote der Art. 3 Abs. 3 und 33 Abs. 3 GG als Handlungsanweisung an die Exekutive: Der Hintergrund der schlimmen Erfahrungen des Dritten Reiches stand allen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates so deutlich vor Augen, daß die Aufnahme dieser Vorschriften in die Verfassung kaum umstritten war [24]). Daß Art. 33 Abs. 3 gerade auch den Zugang zum öffentlichen Dienst ohne die Frage nach der Gesinnung geregelt wissen wollte, zeigt, wie konsequent die Verfassung den Schutz der Gesinnung durchkonstruiert hat, ein Reservat obrigkeitsstaatlichen Denkens auch für das Beamtentum explizit verbietend.

In genau dieses Bild paßt auch die bisherige Einstellungspraxis bei Beamtenbewerbern: Bestrafungen und gegebenenfalls zu Bestrafungen führende Ermittlungsverfahren hindern unter Umständen die Einstellung, danach darf zulässigerweise gefragt werden, Gesinnungsschnüffelei ist unzulässig. Wenn der Gesetzentwurf die Zulässigkeit der Diskriminierung aufgrund der politischen Auffassungen des Bewerbers stillschweigend voraussetzt, dann zeigt dies einerseits, wie dreist liberale Grundprinzipien aufgegeben werden, wenn die politische Opportunität dies erfordert. Andererseits wird klar, wie gefährlich verkürzt die bisherige Akzentuierung des Parteienprivilegs durch die Gegner der Berufs-

21) BVerfGE 12, 1 ff, 4; BVerwGE 15, 134 ff, 136 f; Maurer, NJW 72, 601 ff, 604.
22) BVerfGE 28, 243 ff, 261.
23) Berg, Konkurrenzen schrankendivergenter Freiheitsrechte im Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes, 1968, 80 ff mit zahlreichen Nachweisen.
24) v. Doemming-Füßlein-Matz, Jb. f. Öffentl. Recht, n. F. 1, 67; Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, 1971, 73 f.

verbote war, die den Individualschutz des Parteienprivilegs aus dem allgemeinen Toleranzprinzip des Grundgesetzes herauspräparierte und damit dem Gesetzentwurf die Möglichkeit gab, durch einen gezielten Schlag diese Schutzposition in der öffentlichen Darstellung hinwegzufegen.

## III

Im eigentlichen Sinn des Wortes reaktionär und in der Logik der Strategie das zentrale Anliegen ist der Versuch der CDU/CSU, die in der Frage der Wirtschaftsordnung neutrale freiheitliche demokratische Grundordnung auf das kapitalistische Wirtschaftssystem festzulegen.

Das Grundgesetz ist, so das Bundesverfassungsgericht [25]), wirtschaftspolitisch in dem Sinne neutral, daß der Gesetzgeber jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen darf, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte, beachtet. In der Kommentierung des Art. 20 (Sozialstaatsprinzip) führt daher der Rechtsprechungskommentar der Verfassungsrichter Leibholz und Rinck aus, daß die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche, keineswegs aber die allein mögliche Ordnung sei. Sie beruhe auf einer vom Willen des Gesetzgebers getragenen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidung, die durch eine andere Entscheidung ersetzt oder durchbrochen werden könne [26]). Das ist die im Verfassungsrecht ganz herrschende Auffassung. Dementsprechend enthält die Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch das Bundesverfassungsgericht [27]) sowie die Legaldefinition des § 92 Abs. 2 StGB kein Wort zum Wirtschaftssystem der Bundesrepublik. Konsequenterweise beauftragt daher das Verfassungsschutzänderungsgesetz vom 7. August 1972 [28]) den Verfassungsschutz auch zur Observierung von Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, ohne den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gegen Kritiker des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik zuzulassen.

Der Angriff auf diese Grundentscheidung der Verfassung wurde einer breiteren Öffentlichkeit das erste Mal bewußt, als der CDU-Fraktionsvorsitzende Carstens in einem Kommentar zum Militärputsch in Chile äußerte, Sozialismus und freiheitliche demokratische Ordnungen seien eben unvereinbar. In demselben Sinne äußerte sich der baden-württembergische Ministerpräsident Dr. Filbinger in der Verfassungsdebatte des Bundestages, als er von der „Garantie unserer verfassungsmäßigen Wirtschaftsordnung" [29]) sprach.

Diese politischen Wunschvorstellungen der CDU/CSU sind jedoch ganz offensichtlich für die Verfassungsschutzämter nicht nur der christlich-demokratisch regierten Länder bereits bindendes Recht, wenn z. B. in Schleswig-Holstein als verfassungsfeindliche Personen auch und vor allem die hinsichtlich der Diktatur des Proletariats unverdächtigen Jusos observiert werden, wie der Abgeordnete Dr. Bünemann im schleswig-holsteinischen Landtag am 5. Juli 1972 ausführte. Es mehren sich ja auch die Fälle, in denen Kritiker lediglich der Wirtschaftsordnung nicht in den öffentlichen Dienst eingestellt oder sonstwie diskriminiert werden, ganz abgesehen von der umfassenden Observierung der Hochschulen und zum Teil auch der Schulen. Man erinnere sich z. B. an den Fragebogen, den der Berliner Senat Referendaren überreicht; dieser beschränkt sich keineswegs auf

25) BVerfGE 4, 17 F.
26) Art. 20, Rdnr. 12.
27) BVerfGE 5, 85 ff, 140.
28) BGBl. I, 1382, § 3 Abs. 1 S. 1.
29) Deutscher Bundestag — 7. WP — 79. Sitz., Donnerstag, 14. 2. 1974, Sten. Protokolle S. 5059.

die Ermittlung der Auffassungen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

In den Strudel sind längst auch die Sozialdemokraten und die Gewerkschaften gerissen. Die Verfassungstreue des hessischen Ministerpräsidenten Osswald wurde vom Vorsitzenden des Bundestagsrechtsausschusses (!), Karl Otto Lenz (CDU), deswegen in Zweifel gezogen, weil er dem DKP-Mitglied Anne Lenhart die Fristung des Lebens durch einen mit DM 450,— netto besoldeten Lehrauftrag in Hessen ermöglicht (Anne Lenhart prozessiert in ihrem Berufsverbotsfall gegen das Land Rheinland-Pfalz); die „Frankfurter Allgemeine Zeitung" beschimpfte die Gewerkschaft ÖTV wegen der Wahrnehmung ihres Verfassungsrechts auf Durchführung von Arbeitskämpfen als „geheime, vielleicht (!) unfreiwillige Verbündete jener Radikalen, die von einer Entfremdung der Arbeitnehmer gegenüber unserer freiheitlichen Ordnung die Überwindung des Systems erwarten". Wer sich hier in unverschämter Offenheit verfassungswidrig betätigt, dürfte damit doch klar sein. Einer Sozialdemokratie, die dann nicht die Ärmel hochkrempelt und die Dinge klipp und klar ins rechte Licht setzt, kann nicht mehr geholfen werden. Genau die fatale Defensivstrategie zeichnet sich aber ab, wenn die SPD nach den jüngsten Bürgerschafts- und Kommunalwahlen wieder „in die Mitte" rücken will, eine Mitte, die vor kurzem noch die CDU innehatte: Zerrbild einer SPD als idealer (weil die Arbeiter besänftigender) CDU, einer Partei des „demokratischen Sozialismus" mit selbst aufgesetztem Maulkorb.

# Historische und aktuelle Dimensionen der Abrüstungsfrage

Von Gunnar Matthiessen

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hat die 70er Jahre zum Jahrzehnt der Abrüstung erklärt. Alle Staaten der Welt, die diesen Beschluß faßten, bekunden, daß die Abrüstung eine der dringlichsten gesellschaftlichen Aufgaben der Gegenwart ist, um das Überleben zu sichern und den geschichtlichen und menschlichen Fortschritt zu gewährleisten. Nationen, Völker, unterschiedliche politische und gesellschaftliche Kräfte aller Staaten haben in den letzten Jahren sichtbar ihre Anstrengungen erhöht und in Resolutionen und Aktionen immer nachdrücklicher die Regierungen aufgefordert, sich ernsthafter um konkrete Abrüstungsmaßnahmen zu bemühen. Die Bewegung für Abrüstung, die auf allen Kontinenten besteht, rückt enger zusammen. Sie beginnt ihr Vorgehen aufeinander abzustimmen und einheitlich zu handeln, so auch aktuell in der Internationalen Woche für Abrüstung vom 22. bis 28. April 1974, zu der das Komitee Nichtstaatlicher Organisationen für Abrüstung aufgerufen hat.

Die Erkenntnis festigt sich, daß der Erfolg im Kampf um Abrüstung eine wesentliche Grundlage ebenso für friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten — auch wenn sie entgegengesetzte gesellschaftliche Verfassungen haben — sein wird wie für die zukünftige gesellschaftliche Entwicklung,

die wirtschaftliche Stabilität und die Bewältigung aller unmittelbaren und täglich drängenden sozialen Probleme.

Während das Bruttoinlandprodukt der Entwicklungsländer gegenwärtig um 3,5 % wächst, stiegen die Weltrüstungsausgaben doppelt so schnell, nämlich um 7 %. Der Kampf um Abrüstung — so umfassend er sich auch entwickelt — scheint deshalb immer noch vergeblich, illusionär und in die Leere zu stoßen angesichts der Tatsache, daß nach wie vor der Rüstungswettlauf die internationalen Beziehungen ebenso wie die innergesellschaftliche Entwicklung in vielen Ländern entscheidend mitprägt. Alle bisherigen Bemühungen um Abrüstung konnten einen Rüstungswettlauf nicht verhindern, sondern den geschichtlichen Fortschritt und das Überleben selbst in Frage stellt. „1970 zahlte die Menschheit 172 572 Mio Dollar für ihre Sicherheit, d. h. für die Unsicherheit, in der sie lebt. Von dieser Gesamtsumme entfielen 94 958 Mio auf die Atlantischen Mächte und 46 056 Mio auf die Warschauer-Pakt-Staaten, zusammen sind dies 141 014 Mio Dollar" [1]).

Einem Bericht der US-Behörde über Rüstungskontrolle zufolge wurden die gesamten Weltrüstungsausgaben auf 204 Mrd Dollar geschätzt. Nach Angaben des Stockholmer SIPRI-Instituts und der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung gaben die NATO-Staaten von 1945 bis 1970 doppelt soviel aus wie die Warschauer-Pakt-Staaten, nämlich 1418 Mrd Dollar gegenüber 703 Mrd, die die sozialistischen Länder für Militär- und Rüstungszwecke aufwandten [2]). Das Wachstum der Rüstungsausgaben übertrifft die Steigerung des Welteinkommens. Während die Rüstungsausgaben 1960 noch durchschnittlich 4 % des Bruttosozialprodukts betrugen, sind sie heute bereits auf 7 % des erfaßbaren Welteinkommens angestiegen [3]). In der Bundesrepublik z. B. muß jeder Bundesbürger, umgerechnet, jährlich einen Monat ohne Bezahlung für die Aufrüstung arbeiten. Da diese Arbeitszeit nicht für produktive, sondern gesellschaftlich destruktive Zwecke aufgewandt wird, verdoppelt sich der gesellschaftliche Verlust. Hinzuzuzählen sind noch all jene Arbeitskräfte, die durch ihre Beschäftigung im Militär- und Rüstungsbereich produktiver, gesellschaftlicher Tätigkeit entzogen werden. Die wissenschaftlich ermittelten Zahlenangaben kommen „in etwa einer Schätzung des Präsidenten des Bundesverbandes der deutschen Industrie aus dem Jahre 1956 nahe, derzufolge der Wirtschaft durch die Aufstellung von Streitkräften etwa 5 % ihrer Arbeitskräfte entzogen" [4]) werden. Zu berücksichtigen dabei ist, daß die Arbeitskräfte, die der zivilen Wirtschaft entzogen werden, zumeist einen hohen Qualifikationsgrad besitzen und über dem gesellschaftlichen Durchschnitt liegen, so daß ihr Entzug aus der auf produktive Zwecke gerichteten Wirtschaft noch viel schwerwiegender ist, als es in der reinen Prozentangabe zum Ausdruck kommt. Somit wird ein großer Teil der produktiven gesellschaftlichen Tätigkeit, die dem Fortschritt, dem Lebensstandard, der Sicherheit, den Reformen, der Anpassung an den wissenschaftlich-technischen Fortschritt dient, für destruktive, zerstörerische Zwecke aufgewandt. In den USA liegt das Verhältnis wesentlich höher. So sind z. B. in der amerikanischen Rüstungsindustrie 21 % aller amerikanischen Facharbeiter, 16 % aller akademischen Angestellten, 20 % aller Ingenieure, 22 % aller Techniker der Elektro-Industrie und ca. 25 % der Ingenieure und Techniker aus Forschung und Wissenschaft beschäftigt [5]).

---

1) Ferdinand Otto Miksche, Rüstungswettlauf, Stuttgart 1872, S. 13 f.
2) Vgl. Stefan Doernberg, Die Abrüstungsfrage im Wechselverhältnis politischer, ökonomischer und sozialer Aspekte, IPW 1/1974, S. 5.
3) Vgl. Weltrüstungsausgaben 1966/67. Eine Zusammenstellung der United States Arms Control And Disarmament Agency, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Zur Pathologie des Rüstungswettlaufes, Freiburg 1970, S. 273 ff.
4) Horst Regling, Militärausgaben und wirtschaftliche Entwicklung, Hamburg 1970, S. 111.
5) C. Grossner, Der moderne Rüstungsmoloch, in: „Die Zeit", Nr. 20, 16. 5. 1969.

Angesichts solcher Tatsachen hat sich immer stärker die Einsicht durchgesetzt, daß Aufrüstung und gesellschaftlicher Fortschritt zugleich sich nicht finanzieren lassen. Die wirtschaftlichen Erschütterungen gerade der jüngsten Zeit, die in immer kürzeren Abständen und immer gleichzeitiger alle westlichen Länder ergreifen, die allgemeinen Krisen in zentralen gesellschaftlichen Bereichen, wie in der Bildung, im Gesundheitswesen, in der Altersversorgung, im Verkehrswesen, aber auch in der Moral, in der Kultur und Ethik, die sich nicht jenseits, sondern im engen Zusammenhang mit dem Denken und Bewußtsein einer militarisierten Gesellschaft bestimmen, lassen alle Versprechungen auf wirtschaftliche Stabilität, auf Inflationsbekämpfung, auf Preisstopp, auf die Sicherung des Lebensstandards, auf die Durchsetzung umfassender Reformen und auf ein menschenwürdiges und humanes Dasein utopisch werden. Ohne die radikale Umverteilung des Staatshaushaltes auf Kosten der Rüstungsaufgaben, ohne die Umstellung auf eine zivile Wirtschaft und ohne die Ersetzung eines militaristischen, auf Zerstörung, Gewalt und Feindschaft ausgerichteten Denkens läßt sich gesellschaftlicher, geschichtlicher und menschlicher Fortschritt nicht erreichen.

Auch wäre es ein Irrtum, und dies gilt es nachzuweisen, daß sich bei Fortdauer des Rüstungswettlaufs Frieden gewährleisten und Sicherheit erreichen ließe. Dies müssen selbst Befürworter des Rüstungswahns eingestehen, wenn sie zugeben, daß Aufrüstung nicht unbedingt, auch nicht in ihren Denkkategorien, zunehmende Sicherheit nach sich ziehe. Bernadotte E. Schmitt schreibt in seinem Artikel „Die Ursprünge des Ersten Weltkrieges": „Von 1872 bis 1913 nahm diese rigorose Konkurrenz im Aufbau von Armeen ihren Fortgang, indem jede Regierung soviel Geld dafür ausgab, wie sie ohne Widerspruch im Volk oder Gefährdung der Wirtschaft aufbringen konnte, ... ohne daß jedoch eine entsprechende Zunahme der Sicherheit spürbar wurde. Tatsächlich war die Stärke der verschiedenen Armeen 1914 im Verhältnis nicht viel anders, als sie 1872 gewesen war, doch war das Unsicherheitsgefühl viel größer als 40 Jahre zuvor" [6]).

Selbst McNamara, Verteidigungsminister unter Kennedy, mußte bekennen, daß ein Zustand erreicht sei, bei dem jede neue Rüstungsanstrengung den einmal erreichten Zustand der gegenseitigen Abschreckung nur auf einer noch sinnloseren Ebene erneuert und ohne zusätzlichen Sicherheitsgewinn auch vom Gesichtspunkt der Abschreckungsstrategie her sei. „Die Neueinführung eines weiteren Waffentyps ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit einer Erhöhung unserer nationalen Sicherheit" [7]).

Dennoch wird der Rüstungswettlauf forciert, mit der Begründung, er allein könne den Frieden garantieren. So meint die US-Zeitschrift „Business Week", daß „die vom Sowjet-Premier Nikita Chruschtschow vorgeschlagene vollständige Abrüstung nicht nur ein Fernziel ist, sondern heutzutage eine Verschärfung der Kriegsgefahr nach sich ziehen kann" [8]). Und Sir John Slessor meint: „Die Kernwaffen auf beiden Seiten vernichten bedeutet somit, der Sache des Friedens größten Schaden zufügen ... Die Vernichtung der Atombombe wird über kurz oder lang den Ausbruch des dritten Weltkrieges und unsere durchaus denkbare Niederlage in diesem Krieg bedeuten" [9]).

Solcher Logik nach ist die Erhöhung des Vernichtungspotentials folglich gleichzusetzen mit der zunehmenden Sicherung des Friedens. Solche Logik treibt den Rüstungswettlauf voran. Sie findet sich aber nicht allein im außenpolitischen Be-

[6]) Bernadotte E. Schmitt, The Origins Of The First World War, in: W. N. Medlicott (Hrsg.), From Metternich To Hitler, London 1963, S. 186; zit. nach D. Senghaas, Zur Pathologie . . ., a. a. O., S. 67.
[7]) Robert McNamara, „Überlegenheit größer als geplant", „Der Spiegel", Nr. 16/1969, S. 138.
[8]) Zit. nach S. P. Jefimow, Abrüstung und Rüstungskontrolle, in: Strategie und Abrüstungspolitik der Sowjetunion, Schriften des Forschungsinstituts für Auswärtige Politik, Bd. 5, S. 241.
[9]) John Slessor, Strategy Of The West, London 1954, S. 16.

reich, sondern auch, eben deswegen, weil das militärische Denken gesamtgesellschaftlicher Natur ist, im innenpolitischen.

Oskar Morgenstern liefert ein Beispiel, eines von vielen: „Die chemische oder biologische Kriegsführung kann tödlich oder sanft sein, je nach Wahl und Entwicklungsstand dieser Kunst ... Man sträubt sich, das Wort ‚Kunst' im Zusammenhang mit Kriegsführung, Töten und Zerstörung zu gebrauchen. Die Tatsache, daß es gewöhnlich geschieht, ist ein Zeichen für die intellektuelle Faszination, die diese Dinge auf den Menschen ausüben." „Die interessantesten Dinge in der Wissenschaft werden zur Zeit ausschließlich in Verbindung mit dem Krieg und der Kriegsvorbereitung vollbracht ... Die Gesellschaft billigt das Streben nach Wissen nicht, wenn es nicht in dieser oder jener Form mit dem Krieg verbunden ist." „Die Vorbereitung eines Krieges ist notwendig, um den tiefwurzelnden, menschlichen Wissensdrang zu rechtfertigen" [10]).

*

So mag es auf den ersten Blick und dem äußeren Anschein nach wohl paradox erscheinen, von Erfolgen im Kampf um Abrüstung zu sprechen, da ja der Rüstungswettlauf in gesteigertem Maße fortgesetzt und ein Großteil wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Tätigkeit und Theorie aufgewendet wird, um eine solche Fortsetzung zu ermöglichen. Über einhundert Millionen Menschen arbeiten auf der Welt für den Rüstungswettlauf.

Dennoch aber ist die Einschätzung berechtigt, daß in den Bemühungen um Abrüstung heute eine qualitativ neue Etappe erreicht wurde. Seit Beginn der 60er Jahre wurde eine Reihe von Vereinbarungen getroffen, von denen noch zu sprechen sein wird. Sie erzielten allerdings weder einen Rüstungsstopp noch wirkliche Abrüstung. Daher stellt sich von Beginn an die Frage, wie diese Maßnahmen zu bewerten sind, ob als vergebliches Bemühen, das prinzipiell auch in Zukunft am Rüstungswettlauf nichts ändern wird, oder als erste ansatzweise Erfolge, die schrittweise auf eine allgemeine und vollständige Abrüstung, auf eine abgerüstete Welt hinführen. Gleichsam aus dem Stand lassen sich keine angemessenen Einsichten in die gegenwärtige Entwicklung von Wettrüsten und Abrüstung gewinnen. Dem äußeren Bild nach bleibt der unleugbare Widerspruch zwischen ihnen, zwischen der beschleunigten Aufrüstung einerseits und der Politik der friedlichen Koexistenz und den Ergebnissen von Rüstungsbegrenzungshandlungen andererseits unauflösbar. Als unabdingbar erweist sich vielmehr ein Rückblick in die Entwicklungsgeschichte, um durch den Fortgang der Abrüstungsbemühungen und ihrer einzelnen Etappen einen Vergleichsmaßstab zu gewinnen für den gegenwärtigen Stand.

Ein kurzer geschichtlicher Rückblick wird aber auch deswegen erforderlich sein, um jene sozialen und politischen Kräfte ins Auge zu fassen und beim Namen zu nennen, die die Abrüstung verhindern wollten und wollen, sei es offen, brutal und direkt, sei es verdeckt dadurch, daß sie sich verbal dem allgemeinen Wunsch nach Abrüstung anschließen, in ihrer Praxis aber nichts dazu beitragen, diesem Ziel wirklich näherzukommen.

Der Begriff der Abrüstung ist geschichtlich jung [11]). Seit einem halben Jahrhundert erst spielt er außenpolitisch und im Leben der Völker eine bedeutende Rolle. Bedurfte es erst eines Rüstungswettlaufs wie des heutigen, um die Unsinnigkeit von Krieg, Gewalt und Rüstung sichtbar zu machen? Liegt es also am äußeren Erscheinungsbild des Wettrüstens, daß sich wirksame Erfolge im Kampf

10) Oskar Morgenstern, Strategie heute, Frankfurt/M 1969, S. 164 f.
11) In Deutschland soll Rudolf Virchow 1869 zum erstenmal im preußischen Abgeordnetenhaus den Antrag

um Abrüstung so spät abzuzeichnen beginnen? Solche Auffassung vertritt z. B. Professor Menzel: „Da Abrüstung und Krieg in einem engen und mehrschichtigen Verhältnis zueinander stehen, hängt alles von der Rolle ab, die der Krieg in einer bestimmten Epoche als Mittel der politischen Gestaltung im internationalen Feld spielt. Gerade hierin haben sich in den letzten 100 Jahren entscheidende Wandlungen vollzogen" [12]). In einer tagespolitisch gängigen Form lautet die Begründung derart, daß das atomare Patt, das heute im Rüstungswettlauf erreicht sei, die allseitige Einsicht zustande gebracht habe, daß man nunmehr zur Abrüstung bzw. Rüstungskontrolle übergeben müsse, da Krieg aufgrund des angehäuften Zerstörungspotentials sinnlos geworden sei. Solche Auffassungen sind schon deshalb fragwürdig, weil sie den Krieg und das Wettrüsten von politischen Absichten und Zielen einzelner Länder absondern und zu einem gleichsam naturwüchsigen, zwanghaften, sich aus sich selbst heraus vollziehenden Prozeß verklären. Auch deswegen müssen solche Auffassungen fragwürdig bleiben, weil sie nicht erklären können, warum es auch früher schon auf einem niedrigeren, für alle Beteiligten aber entsprechend bedrohlichen Stand des Wettrüstens zu intensiven Abrüstungsbemühungen, allerdings ohne Erfolg, gekommen ist. Fruchtbarer scheint hierbei die Annahme, daß sich das Kräfteverhältnis in früheren Zeiten noch nicht zugunsten jener gewandelt hatte, die für Abrüstung eintraten, und zwar nicht allgemein, sondern konkret mit einem umfassenden Forderungskatalog.

Aufrüstung entsteht weder aus dem Nichts, noch ist sie Selbstzweck. Sie ist Mittel und Instrument, um Kriege führen zu können, wie Kriege selbst Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln sind, nämlich denen der Gewaltanwendung, deren materielle Grundlage Rüstung ist. Will man den engen und untrennbaren Zusammenhang von Krieg und Frieden mit der Politik, die ein Staat vor dem Kriege betrieben hat, leugnen, so muß man andere Ursachen für den Krieg annehmen, die überall, in der Psychologie des einzelnen, in der Aggressivität der Menschen schlechthin, in der Übervölkerung der Erde, in Rassen- oder religiösen Unterschieden begründet liegen, aber nicht in den gesellschaftlichen Verhältnissen. So schreibt Fuller: „Im Neid, in der Gier und in der Angst der Menschen liegen die Wurzeln des Krieges" [13]). Für J. Phelps kommen alle Kriege durch Zufall zum Ausbruch und unterscheiden sich lediglich nach Art der Zufälle [14]). Für den Nobelpreisträger Lorenz liegen die Ursachen von Kriegen bekanntlich in der natürlichen Aggressivität der Menschen.

Krieg und Rüstung verlieren in solcher Sicht ihre Bedeutung als eine gesellschaftliche Erscheinung. Heute werden sie mehr denn je aus dem technischen Waffenstand als solchem abgeleitet. So schreibt der englische Militärtheoretiker E. J. Kingston-McCloughry zu der bekannten These von Clausewitz: „Aber nehmen Sie eine berühmte Erklärung, daß der Krieg die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln (gewaltsamen Mitteln) sei, und betrachten Sie diese im Lichte der gegenwärtigen Bedingungen. Im Falle eines Kernwaffenkrieges würde sich nichts als so weit von der Wahrheit entfernt erweisen wie gerade diese Behauptung [15]). Die Konsequenz, die sich daraus ergibt, wird zumeist nicht aus-

gestellt haben, daß die Ausgaben der Militärverwaltung des Norddeutschen Bundes beschränkt und durch diplomatische Verhandlungen eine allgemeine Abrüstung herbeigeführt werde; vgl. Joachim H. Iwan, Die Abrüstung, München 1965, S. 1.

12) E. Menzel, Abrüstung in Vergangenheit und Gegenwart, in: Vereinigung Deutscher Wissenschaftler, Die amerikanischen und sowjetischen Vorschläge für eine allgemeine und vollständige Abrüstung und die Atomsperrverträge bis 1967, Göttingen 1967, S. 10.

13) J. F. C. Fuller, Der Zweite Weltkrieg 1939—1945, Wien/Stuttgart 1952, S. 487.

14) Zit. nach: Strategie und Abrüstungspolitik, a. a. O., S. 83.

15) E. J. Kingston-McCloughry, Gloabal Strategy, London 1957, zit. nach: W. D. Sokolowski, Militärstrategie, Berlin (DDR) 1966, S. 28.

gesprochen, ist aber fatal. Wenn Krieg nicht mehr als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln interpretierbar sein soll, läßt er sich auch nicht mehr politisch verhindern. Er, wie auch die Rüstung, enthält dann etwas Zwanghaftes, das sich menschlicher und politischer Praxis gleichsam entzieht. Zu dieser Auffassung neigen viele Wissenschaftler in der Gegenwart, unter anderem auch in Ansätzen der Friedensforscher Dieter Senghaas, wenn er von der „Eigendynamik" im Rüstungswettlauf spricht und schreibt: „Die Rüstungskomplexe in Ost und West sind zwar lose aufeinander bezogen, aber ihr wirkliches Wachstum wird hier und dort *autonom* in den jeweiligen Abschreckungsgesellschaften bestimmt. Das mag zu Beginn der Geschichte des Kalten Krieges in der Tat anders gewesen sein, obgleich selbst dies fraglich ist. Doch heute würden wir die politische Realität verkennen, wenn wir das Abschreckungssystem als ein System mit hoher Interaktionshäufigkeit zwischen der Sowjetubion und den USA interpretieren" [16]).

Eine richtige Ausgangsüberlegung liegt den Vorstellungen von Senghaas zugrunde, nämlich die, daß es in der Tat nicht angeht, den Rüstungswettlauf nur als ein wechselseitig mechanisches Modell von Aktion und Reaktion zweier Seiten zu betrachten, jenseits aller politischen Zielsetzung, jenseits der gesellschaftlichen Verhältnisse und jenseits der konkreten Maßnahmen, die die eine oder andere Seite in ihrer Außenpolitik unternimmt. Diese berechtigte Kritik aber nutzt Senghaas nicht, um das mechanische, unpolitische Schema, das dem Rüstungswettlauf zugrundegelegt wird, zu durchbrechen. Er setzt vielmehr ein neues ebenso unpolitisches an die Stelle des alten. Wie aber Rüstungswettlauf zustandekommt, wie er sich entwickelt, worin die Bedingungen seiner Begrenzung, seines Stopps und seiner Umkehr in Abrüstung liegen, läßt sich nur beurteilen durch die konkrete Untersuchung der Politik, die ihn verursachte.

Immer waren die Prinzipien, die ein Staat seiner Politik nach außen gegenüber anderen Staaten zugrundelegte, bestimmt durch die Prinzipien der Innenpolitik, durch die gesellschaftlichen Verhältnisse des Staates. Das 19. Jahrhundert bestätigte die Feststellung von Marx, daß der „Gegensatz der Klassen im Innern der Nation" auch „die feindliche Stellung der Nationen gegeneinander" bedinge. Das Konkurrenzprinzip, die Machtausdehnung und Ausbeutung, die aus der inneren Verfassung der entstehenden bürgerlichen Gesellschaften resultierten, beherrschten auch das internationale Leben. Es war charakteristisch durch Expansionen, koloniale Eroberungen und Kriege. Die Prinzipien der bürgerlichen Gesellschaft fanden auch ihren Niederschlag im Völkerrecht. Es wurde bestimmt durch das Recht auf Krieg (jus ad bellum). „Das 19. und das beginnende 20. Jahrhundert betrachteten den Krieg als eine Erscheinung, die es immer gegeben habe, die deshalb ‚natürlich' und aus den Beziehungen zwischen den Völkern nicht wegzudenken sei" [17]). „Der Krieg war völkerrechtlich abgegrenzt und als ‚Attribut der Souveränität' anerkannt, legitimes Mittel der Politik, ein ‚Akt der Gewalt', um den Gegner ‚zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen'. Das Völkerrecht kannte weder die Ächtung noch ein Verbot dieser ‚Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel', wenn es auch zu einer gewissen Humanisierung des Krieges beitrug" [18]). Moltke äußerte sich so: „Der ewige Friede ist ein Traum, und nicht einmal ein schöner, und der Krieg ein Glied in Gottes Weltordnung. In ihm entfalten sich die edelsten Tugenden des Menschen, Mut und Entsagung, Pflicht, Treue und Opferwilligkeit mit Einsetzung

16) Dieter Senghaas, Rüstung und Militarismus, Frankfurt/M 1972, S. 17 und 47.
17) E. Menzel, Abrüstung . . ., a. a. O., S. 10.
18) Hans Adolf Jacobsen, Zur deutschen „Daedalus"-Ausgabe, Einleitung zu D. G. Brenman, Strategie der Abrüstung, Gütersloh 1962, S. 12.

des Lebens. Ohne den Krieg würde die Welt im Materialismus versumpfen" [19]). Insbesondere im ausgehenden 19. Jahrhundert, im Zeitalter des heraufkommenden Imperialismus, standen Aufrüstung und Kriege auf der Tagesordnung: 1898 der Amerikanisch-Spanische Krieg, von 1899 bis 1902 der Krieg Großbritanniens gegen die Burenrepubliken, 1900 der Krieg mehrerer imperialistischer Staaten gegen China, 1904/05 der Russisch-Japanische Krieg, 1911/12 der Italienisch-Türkische Krieg und schließlich 1914 der Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Im führenden Handbuch des Völkerrechts von 1889 hieß es: „In dem Aufhören der Kriege kann in der Tat nicht das richtige Kulturideal erkannt werden, denn dies kann nicht sein, was der göttlichen Weltordnung widerspricht. Ist der Krieg göttlich, weil ein Weltgesetz, so steht er auch mit dem richtigen Kulturideal in Einklang und ist heilsam und gut" [20]). Der allgemeine Grundsatz, der den internationalen Beziehungen zugrundelag und wesentlich aus der Natur der gesellschaftlichen Verhältnisse der bürgerlichen Staaten zu erklären ist, faßte sich in der Kurzformel zusammen: „Wenn Du den Frieden willst, bereite Dich auf den Krieg vor" (Si vis pacem, para bellum). Nur in Vorausbemerkung sei bereits darauf hingewiesen, daß sich diese Anschauung, die Millionen von Menschen und vielen Völkern auf der Erde Tod, unermeßliches Leid und Elend brachte, heute ihren Erben gefunden hat in jener Konzeption des Gleichgewichts des Schreckens, die nur eine verbal neuere Fassung des alten „Si vis pacem, para bellum" ist.

Wenngleich dies das Charakteristikum der Entwicklung im 19. Jahrhundert und im Anfang des 20. Jahrhunderts war, kamen mit der Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft, die gegenüber den untergehenden Gesellschaften des Feudalismus ein gesellschaftlicher Fortschritt war, auch neue fortschrittliche Völkerrechtsprinzipien auf, allerdings nur derart, daß sie auf die herrschende Klasse des Bürgertums in Europa beschränkt blieben, aber nicht für die Kolonialvölker galten. Im Gegensatz zur „Völkerrechtsgemeinschaft", die als Staatengruppe das „europäische Konzert" bildete, zählten die Kolonialvölker zu den „nichtzivilisierten" Gebieten. Sie waren als „ungleiche" rechtlos.

Es war gerade die Arbeiterbewegung, die unermüdlich die positiven Ansätze des Völkerrechts, das das Bürgertum geschaffen hatte, aber nicht umfassend verwirklichen konnte, aufgriff und weiterzuentwickeln versuchte. Unter den Bedingungen des Rechts auf Krieg und einer Arbeiterbewegung, die sich gerade erst entwickelt und noch in keinem Land die politische Macht innehatte, blieben Abrüstungsbemühungen aber von äußerst beschränkter Natur. Sie zielten wesentlich darauf ab, nicht den Krieg als solchen zu verbieten, sondern allenfalls bestimmte Formen, bestimmte Auswüchse und Härten zu vermeiden.

Parallel zu den Kriegen, die die scharfen Widersprüche zwischen den Ländern zum Ausdruck brachten, fand auch eine Reihe von Verhandlungen statt, auf denen Rüstungskontrollmaßnahmen diskutiert wurden. Zwei Motive waren sicherlich maßgebend. Zum einen richtete sich das Bemühen darauf, die sich in kriegerischen Konflikten verschärfenden Widersprüche in ihren Auswirkungen einzudämmen und die grausamsten Ergebnisse zu vermeiden. In Anbetracht der Kriege allerdings waren die Ergebnisse spärlich: 1817 einigten sich Kanada und die USA im sogenannten Rush-Bargo-Vertrag, der die Festsetzung einer bestimmten Schiffszahl auf den kanadischen Seen enthielt. 1856 sicherte die Seerechtsdeklaration von Paris die freie Schiffahrt und setzte völkerrechtlich der Piraterie ein Ende. Diese Maßnahmen sind allerdings weniger als Abrüstung,

[19]) Hellmuth v. Moltke, Brief an Bluntschli vom 11. 12. 1880 in: Handbuch des Völkerrechts, Bd. 4, 1889, S. 209, zit. nach: Menzel, S. 10.
[20]) Lüder, Handbuch, ebd., S. 203.

denn als Maßnahmen des Machtgleichgewichts zu interpretieren, das als Prinzip wesentlich die damaligen Beziehungen charakterisierte. 1864 wurde in der Genfer Konvention die Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten im Felde vereinbart. 1868 wurde in der Petersburger Deklaration das Verbot der Verwendung bestimmter Sprenggeschosse ausgesprochen. Die Haager Abkommen von 1899 und 1907 legten die Pflichten der Neutralen fest, begrenzten die Rechte der Kriegführenden in besetzten Gebieten, entschieden über erlaubte und verbotene (Dum-Dum-Geschosse und Giftgase) Kampfmittel. 1902 wurden zwischen Argentinien und Chile und 1905 zwischen Schweden und Norwegen spezielle Abrüstungsverträge geschlossen.

Dieser Versuch, den Krieg nicht aus dem Leben der Völker zu beseitigen, sondern ihn zu normieren und mit Regeln zu versehen und entsprechend die Rüstungen darauf einzustellen, hat seine neuzeitliche Parallele in jener, insbesondere von McNamara hervorgebrachten, sogenannten Gegenschlagstheorie, in der die verheerenden Folgen des Kernwaffenkrieges für die Menschheit nicht dadurch beseitigt werden sollen, daß man die Anwendung von Kernwaffen prinzipiell verbietet und sie abrüstet, sondern durch Begrenzung auf spezielle Spielregeln. Sie hat auch ihre Parallele in der weitverbreiteten Theorie der Rüstungskontrolle (arms control), die auf die kontrollierte Steuerung des Rüstungswettlaufes, nicht auf dessen Beseitigung zielt.

Andererseits spielten auch wirtschaftliche Motive eine Rolle in den damaligen Verhandlungen, insbesondere auf der Haager Konferenz: „Früher forderte man einmal die Abrüstung aus wirtschaftlichen Gründen; als Beispiel für Belastung der Wirtschaft durch die Rüstungen führte man an, daß durch die Rüstungspolitik eine große Anzahl von Menschen aus dem ordentlichen Produktionsprozeß der Wirtschaft herausgenommen wird. Der englische Wirtschaftssachverständige Stamp berechnete, daß nach einer allgemeinen Abrüstung der Lebensstandard in den Industrieländern um 10 % steigen würde" [21]). Gegenüber dem Vorschlag des russischen Außenministers Graf Murawjew, der 1899 dazu aufforderte, einen Rüstungsstopp durchzusetzen, die Einführung neuer Kampfmittel zu verbieten und die Verminderung der Effektivstärken und der Militärbudgets durchzusetzen, verwies der Präsident von Staal auf der ersten Haager Friedenskonferenz 1899 darauf: „Es handelt sich nicht um eine Abrüstung. Was wir wünschen, ist, daß wir zu einer Beschränkung kommen, zu einem Stillstand in dem aufsteigenden Gang der Rüstungen und Ausgaben." Der Vertreter Hollands bemerkte: „Also, Heer und Marine sind unentbehrlich, aber man darf das nicht übertreiben. Alles hat seine Grenze, und diese hat man längst überschritten ... In dem Maß, in welchem die Heere wachsen, in der die Budgets Milliarden verschlingen und die Bevölkerung erdrückt wird unter der Last der Steuern und Abgaben, in demselben Maße nähern sich die Staaten dem Rand des Abgrunds. ... Der Ruin beginnt bei den ärmsten und den meistverschuldeten Staaten, er erreicht schließlich auch die anderen. Keine Nation, sei sie auch noch so reich, kann das auf die Dauer ertragen" [22]). Demgegenüber verkündete der Vertreter Deutschlands, Oberst v. Schwarzhoff: „Was Deutschland betrifft, so kann ich dessen Freunde vollständig beruhigen und alle wohlmeinende Angst zerstreuen. Das deutsche Volk ist nicht erdrückt unter der Last der Steuern und der Umlagen; es befindet sich nicht am Rande des Abgrundes, es geht nicht der Erschöpfung und dem Untergang entgegen. Ganz im Gegenteil: der öffentliche und private Wohlstand wächst, das Allgemeinbefinden, der standard of life, hebt

[21]) Ernst Kutscher, Abrüstung und Völkerbund, Göttingen 1932, S. 12.
[22]) Th. Niemeyer, Handbuch des Abrüstungsproblems, Berlin 1928, Systematischer Teil, 2. Stck., S. 13 ff.

sich von Jahr zu Jahr. Was die Wehrpflicht betrifft, so betrachtet sie der Deutsche nicht als eine drückende Last, sondern als eine heilige und vaterländische Pflicht . . ." [22]).

Am 19. Juli 1899 wurde die Konferenz mit den Worten des Vorsitzenden Staal abgeschlossen: „Es ist wahr, daß die einhellige Übereinstimmung über das Prinzip der Abrüstung sich nicht in eine praktische Form hat fassen lassen" [22]). In der Abschlußresolution kam die Konferenz zur Auffassung, daß die Abrüstung „wünschenswert" ist [23]). Das Aufkommen der Abrüstungsdiskussionen im Zeitalter der entstehenden bürgerlichen Gesellschaften und des Imperialismus war nur zufälliger, begrenzter und keineswegs wesentlicher und gesetzmäßiger Natur. Es blieb auf bestimmte Erscheinungen der Aufrüstung und des Krieges beschränkt, ohne je annähernd die Grundsatzfragen des Gewaltverzichts und der allgemeinen und vollständigen Abrüstung zur Diskussion zu stellen. Erste Keime im Kampf um Abrüstung entstanden in dieser Zeit; das Wort „Abrüstung", das im Grimmschen Wörterbuch noch nicht vorkam, wurde insbesondere durch die Arbeiterbewegung — so auch durch die Schrift von Friedrich Engels: „Kann Europa abrüsten?" — verbreitet. Der Kampf um Abrüstung blieb jedoch eine Randerscheinung, während Aufrüstung und Krieg, Kolonialismus und Expansion das gesamte internationale Leben beherrschten. Dieser Zustand sollte sich auch nach dem Ersten Weltkrieg noch nicht prinzipiell ändern.

## II

Hoffnungen, daß die bitteren Erfahrungen des Ersten Weltkrieges eine radikalere Einstellungsänderung bewirken würden, blieben vorerst vergeblich. Auch nach 1918 herrschte der Grundsatz des Rechts auf Krieg völkerrechtskräftig fort. Die Anstrengungen, die unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg im Rahmen des Völkerbundes unternommen wurden, blieben auf diese Weise prinzipiell begrenzt. Dennoch hatten sich entscheidende Veränderungen ergeben. Die Völker, die anders als früher unmittelbar und stärker betroffen wurden und Opfer erbringen mußten, waren kriegsmüde geworden und forderten die Abrüstung. Die Arbeiterbewegung verstärkte ihren Kampf gegen den Militarismus, für revolutionäre gesellschaftliche Veränderungen. Der Kapitalismus beherrschte die Welt nicht mehr allein. Nach erfolgreichem Abschluß der sozialistischen Oktoberrevolution wurde als erste außenpolitische Tat Lenins das Dekret über den Frieden veröffentlicht. Die innere Auseinandersetzung zwischen der Arbeiterbewegung und den herrschenden Kräften hatte sich internationalisiert und führt seitdem zum Aufeinandertreffen zweier entgegengesetzter politischer Prinzipien, auch in der Frage des Krieges und des Friedens, der Abrüstung und Aufrüstung. Lenin schätzte die kommende Entwicklung derart ein, daß sie bestimmt sei durch den Wettkampf „zweier Methoden, zweier Formationen, zweier Wirtschaftssysteme" [24]).

Prof. Menzel stellt zur Entwicklung nach dem Ersten Weltkrieg fest: „Der Erste Weltkrieg trug ein anderes Gesicht als die früheren Kriege. Er hatte nichts mehr gemein mit dem ‚frisch-fröhlichen Reiterkrieg' der Schlachtfelder von St. Privat und Gravelotte des Jahres 1870. Ganz andere Züge prägten nun die Formen der militärischen Auseinandersetzungen: Die halbe Welt stand nunmehr unter Waffen, und das Ringen dauerte über vier schwere Jahre. Auf beiden Seiten gab es Millionen von Toten. Die Materialschlachten und die erste Anwendung von Giftgas verdüsterten das Bild. Das Hinterland wurde durch die Blockade in Mitleidenschaft gezogen. Ideologische Hintergründe versteiften die Situation. Die

[23]) Th. Niemeyer, Handbuch . . ., a. a. O., Urkundenband I, S. 58.
[24]) Lenin, Werke, Bd. 31, S. 452.

Alliierten gaben vor, den Krieg zu führen, um die Welt reif für die Demokratie zu machen (‚to make the world safe for democracy'), während in Deutschland ein Mann von so hohem geistigen Rang wie Werner Sombart den Kampf der ‚Helden gegen Händler' propagierte. Die politischen Herrschaftssysteme fielen. Am Ende des Ringens waren die Throne der Romanows, der Habsburger und der Hohenzollern verwaist. Im Osten hatte Lenin die Herrschaft der Sowjets befestigt. Gewiß gab es trotz allem in Deutschland eine Literatur, die nach wie vor den Krieg als das ‚Stahlbad der Nationen' bezeichnete und sich in offenem Trotz den Forderungen der neuen Zeit versagte. Doch die allgemeine Überzeugung in Deutschland und vor allem die Meinung des Auslandes unterstützten das Bemühen um eine friedliche, waffenlose Welt. Wilson verkündete die Umrisse der politischen Zukunft in seinen 14 Punkten und brachte seine Konzeption vom Völkerbund ein".[25])

Die Entwicklung der Abrüstungsbemühungen im Rahmen des Völkerbundes von 1919—1925 und außerhalb des Völkerbundes von 1926 bis 1932 dokumentiert in eindrucksvoller Weise, wie sehr Erfolge in diesem Bereich abhängig bleiben vom politischen Kräfteverhältnis und von der Klärung der politischen Grundfragen. Die Entwicklung der Abrüstungsbemühungen in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen läßt sich in drei Phasen einteilen[26]). Die erste Phase reichte von 1921 bis 1924 und betrifft die Bemühungen um Abrüstung im Rahmen des Völkerbundes, die mit dem „Genfer Protokoll" endeten. Gerade weil Frankreich, wie es auch im Genfer Protokoll zum Ausdruck kam, den Völkerbund zu seinem Machtinstrument im Kampf um die kontinentale Vorherrschaft gemacht hatte, wurden danach die Abrüstungsbemühungen außerhalb des Völkerbundes weitergeführt, im Rahmen der vorbereitenden Kommission, die die Aufgabe hatte, eine Abrüstungskonferenz vorzunehmen. Diese Zeit war insbesondere geprägt durch die Vorschläge der Sowjetunion zur vollständigen und allgemeinen Abrüstung, die seinerzeit weltweites Aufsehen erregten, gleichwohl aber einhellig abgelehnt wurden. Diese Zeit war auch geprägt durch den Briand-Kellogg-Pakt, in dem zum erstenmal in der Geschichte völkerrechtsverpflichtend der allgemeine Gewaltverzicht und das Friedensgebot ausgesprochen wurden. Diese Phase reichte bis 1927/28, um dann bei formaler Weiterarbeit in der Vorbereitung der Abrüstungskonferenz wesentlich doch durch die sich ständig verschärfenden Widersprüche innerhalb der westlichen Länder gekennzeichnet zu sein. Die Abrüstungsdiskussion zwischen den beiden Weltkriegen fand 1932 ihren Abschluß ohne Erfolg. Es wurde eine Konvention verabschiedet, zu der — mit einigem Recht — der Leiter der deutschen Delegation, Graf Bernstorff, erklärte: „Der heute vorliegende Konventionsentwurf stellt nichts anderes dar als einen Gegenseitigkeitsvertrag gegen die Abrüstung." Diese Ansicht vertrat auch der sowjetische Delegationsleiter Litwinow, indem er feststellte, daß der Entwurf eher zur Grundlage für Verhandlungen gegen die Abrüstung dienen könne[27]). Das Scheitern der Abrüstungsbemühungen war bereits in der Ausgangsdiskussion nach dem Ersten Weltkrieg um das Problem der Abrüstung angelegt. Wenngleich Wilson, der Präsident der USA, zwei Hauptlosungen verwendete: „Krieg, um der ganzen Welt die Sicherheit und Demokratie zu garantieren", und „Krieg, um mit dem Kriege schlußzumachen"[28]), hatte er ein 14-Punkte-Programm vor-

25) Menzel, Abrüstung . . ., a. a. O., S. 14.
26) Vgl. W. M. Chaizman, Die UdSSR und die Abrüstung zwischen den beiden Weltkriegen, Berlin (DDR) 1963, und Ulrich Scheuner, Einleitung in: Hermann Volle und Klaus-Jürgen Duisberg, Probleme der Internationalen Abrüstung, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bd. 1/I, S. 29.
27) „Germania", Berlin, 29. 11. 1930: vgl. Iwan, a. a. O., S. 15, und Ernst Kutscher, Abrüstung und Völkerbund, Göttingen 1932, S. 81.
28) Zit. nach: L. L. Bernard, War and its Causes, New York 1944, S. 5.

gelegt, in dem gerade im Hinblick auf Abrüstung sehr fortschrittliche Forderungen erhoben wurden.

In seinem vierten Punkt forderte Wilson, die Rüstungen bis auf ein Mindestmaß zu verkürzen und lediglich Polizeistreitkräfte aufrechtzuerhalten, die notwendig seien für die „innere Sicherheit". Bereits in der Gründungsphase des Völkerbundes sollte sich in der Diskussion um diesen Punkt der Fortgang der Abrüstungsbemühungen wesentlich entscheiden. Es stellt in sich einen Widersinn dar, einen Staatenbund zu schaffen, dessen vornehmste Aufgabe angeblich die Kriegsverhütung sein soll, ohne daß der Krieg selbst als Mittel politischer Gewaltanwendung prinzipiell verdammt und verboten wird.

Unter solchen Bedingungen erwies sich der Völkerbund von Beginn an vielmehr als ein Machtorgan, das auf den alten Völkerrechtsgrundsätzen der bürgerlichen Gesellschaft gründete. Er erwies sich in der Tat im Verlaufe der Geschichte wesentlich als ein Machtorgan der Franzosen. Schon mit der Gründung des Völkerbundes wurde das alte Prinzip der geteilten Gerechtigkeit sanktioniert, sowohl Deutschland wie auch die Sowjetunion blieben ausgeschlossen. Die Vereinigten Staaten traten nicht bei. Die Fortschritte, die Wilsons vierter Punkt ohne Zweifel enthielt, wurden auf französische Intervention hin zunichte gemacht.

Die Diskussion, die seinerzeit um den Artikel 8 der Völkerbundssatzung geführt wurde, in dem die Maßnahmen und Schritte zur Abrüstung festgelegt wurden, ist von aktueller Bedeutung auch für die heutige Zeit und wirft ein bezeichnendes Licht auf die gegenwärtige Strategie der Abschreckung und den Sicherheitsbegriff, der nach wie vor im Rahmen der NATO aufrechterhalten wird. Der Begriff der „inneren" Sicherheit, den Wilson einbrachte, wurde durch den Begriff der „nationalen" Sicherheit ersetzt. Die Forderung nach nationaler Sicherheit kann gedehnt werden; sie ermöglicht, wie auch die heutige Zeit zeigt, eher Aufrüstung als Abrüstung. Dieser Begriff sollte von nun an die Grenze der Abrüstung bestimmen. Frankreich vertrat die Auffassung, daß, bevor mit Abrüstung begonnen werden könne, die Sicherheit der Staaten zu garantieren sei. Unter den Bedingungen des fehlenden Gewaltverzichtes und beibehaltenen Rechts auf Krieg war dieser Sicherheitsbegriff, den Frankreich entwickelte, wesentlich identisch mit militärischer Sicherheit. So erklärte Souchon, daß in den Rüstungen die beste Friedenssicherung liege, da nur der Gedanke an die neuen Kriegsmittel und ihre furchtbaren Folgen in künftigen Kriegen die Völker von neuen Kriegen abhalten werde [29]). Auch der Franzose Dupues sah in den Rüstungen die beste Friedensgarantie [30]). Es zeigt sich mithin, daß der heute so vehement verkündete Abschreckungsgedanke unter den Bedingungen eines atomaren Patts keineswegs neu ist. Und es zeigt sich zudem, daß sich diese Konzeption, der nach wie vor das Prinzip des „Si vis pacem, para bellum" zugrundeliegt, nicht hinderlich für die Entstehung neuer Kriege ausgewirkt hat, sondern im Gegenteil sie förderte. Kutscher stellte damals fest: Die „militärische Auslegung des Sicherheitsbegriffs steht natürlich im absoluten Widerspruch in der Idee einer tatsächlichen oder möglichen Abrüstung; vielmehr führt diese Sicherheitsauffassung gerade zur Rüstungsvermehrung" [31]). In diesem Sinne wirkten von Beginn an machtpolitische Erwägungen, insbesondere Frankreichs, aber auch Englands und der USA, auf die Abrüstungsbestimmungen und Bemühungen des Völkerbundes ein.

[29]) In: „Revue Genérale du Droit International Public", Bd. I, S. 514; vgl. Kutscher, Abrüstung . . ., a. a. O., S. 12.
[30]) Vgl. ebd., S. 13.
[31]) Kutscher, Abrüstung . . ., a. a. O., S. 43.

In der Literatur der damaligen Zeit wurde der Begriff Abrüstung nicht im Sinne der vollständigen Beseitigung von Rüstungen definiert, sondern als Reduktion und Begrenzung. „Auch der Völkerbund hat das Wort ‚Abrüstung' nie in dem radikalen Sinne des ‚Ablegens der Rüstungen' verstanden; vielmehr versteht die Völkerbundssatzung unter ‚Abrüstung' eine ‚reduction des armements' (Artikel 8), worunter eine Tendenz bzw. die sich aus ihr ergebende Handlung verstanden wird, die Substanz der Rüstungen zu verkleinern, eine Tendenz, die die Möglichkeit eines Krieges aber gleichwohl bestehen läßt" [32]).

Unter solchen Einschränkungen und Belastungen tagten über 12 Jahre hin die vom Völkerbund einberufenen Komitees und später die Vorbereitungskomitees, deren Aufgabe es war, eine Abrüstungskonferenz vorzubereiten, die dann am 2. Februar 1932 endlich einberufen wurde. Insbesondere Frankreich war es, das eine heftige Abwehrpolitik gegenüber den wirklichen Abrüstungsmaßnahmen, besonders den an die eigene Adresse gerichteten, betrieb. Im Versailler Vertrag war Deutschland entwaffnet worden, wenngleich dies der offiziellen Deutung und Formulierung nach nur als Anfang einer allgemeinen Abrüstung ausgegeben wurde. In der Einleitung zu Teil V des Versailler Vertrages heißt es: „Um die Einleitung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung aller Nationen zu ermöglichen, verpflichtet sich Deutschland, die folgenden Bestimmungen über Landheer, Seemacht und Luftfahrt genau zu beachten". Clemenceau bestätigte diesen Zusammenhang zwischen der Abrüstung Deutschlands und der allgemeinen Rüstungsbegrenzung: „Die deutsche Abrüstung soll den ersten Schritt zur allgemeinen Rüstungsherabsetzung darstellen" [33]).

In Wahrheit allerdings bemühte sich Frankreich, seine kontinentale Vorherrschaft durch die Beibehaltung des gesamten Umfangs seines territorialen Heeres zu sichern und durch die Schaffung einer internationalen Streitmacht und später eines paneuropäischen Zusammenschlusses diesen Anspruch zu garantieren. 1930 verwies der ehemalige französische Ministerpräsident Tardieu darauf, daß die Alliierten nur erwogen hätten, daß die deutsche Abrüstung die allgemeine Abrüstung nach sich ziehen könne. Wenn Deutschland sich auf Versailles als einen gegenseitigen Vertrag berufe, so sei dies unbegründet. „Ein Vertrag mit gegenseitigen Abrüstungsverpflichtungen existiert nicht" [34]).

Gegenüber den USA und England forderte Frankreich die Reduktion der Flotten, die das eigentliche militärische Machtinstrument dieser beiden Länder darstellten. Diese wiederum forderten gegenüber Frankreich die Kürzung des Territorialheeres, während sie selbst wenig bereit waren, eine Flottenreduzierung damit zu koppeln und im effektiven Umfange vorzunehmen. So kommt man in der Tat zu der Einschätzung Menzels: „Bei der Durchsicht (der Protokolle) gewinnt man den Eindruck, daß jeder Staat nur ein Interesse am Abbau der ausländischen Rüstungen zu haben schien, während er die Minderung seiner eigenen militärischen Kräfte möglichst zu vermeiden trachtete" [35]).

Mithin lag allen Rüstungsvorschlägen, auch den im Verhältnis fortschrittlichen Deutschlands (das die Rüstungsstärke der anderen Länder auf die eigene herabziehen wollte, oder aber drohte, selber aufzurüsten), nach wie vor das Prinzip der geteilten Sicherheit zugrunde. Im Sinne seines eigenen politischen Herrschaftsanspruches und militärischen Vorteils versuchte jeder den anderen in seinen Sicherheitsbedürfnissen zu übervorteilen.

32) Ebd., S. 18.
33) Kraus-Rödiger, Urkunden zum Friedensvertrag von Versailles, Berlin 1921, Bd. I, S. 608.
34) „Le Temps" v. 15. 12. 1930, zit. nach: Kutscher . . ., a. a. O., S. 27.
35) Menzel, Abrüstung . . ., a. a. O., S. 17.

Ende 1927 nahm auch die Sowjetunion an den Vorbereitungssitzungen für die Abrüstungskonferenz teil und unterbreitete einen Plan zur vollständigen und allgemeinen Abrüstung, der, mit ganz wenigen Ausnahmen, von allen Staaten einhellig abgelehnt wurde mit der Begründung, daß er nicht mit Artikel 8 der Völkerbundssatzung übereinstimme. Der russische Delegationsleiter Litwinow wies zu Recht darauf hin, daß dies nicht gegen die Abrüstungsvorstellung der Sowjetunion, sondern gegen den Artikel 8 der Völkerbundssatzung verstieß. Die Sowjetunion ging deshalb dazu über, ein konkretes Programm für die Abrüstung und einzelne Schritte auszuarbeiten. Sie kritisierte die Methode, ständig allgemeine Überlegungen über abstrakte Berechnungsmaßstäbe anzustellen, ohne ein konkretes Programm für die Abrüstung zu formulieren. Aber auch diese Vorschläge wurden abgelehnt. Kurzum: „Die Zeit war offensichtlich für eine universale Rüstungsbeschränkung noch nicht reif" [36]).

In der gesamten Zeit kam es nur auf einem Teilgebiet zu konkreten Ergebnissen. Auf der Flottenkonferenz in Washington 1922 wurden bestimmte Begrenzungen im Schiffsbau vereinbart (Tonnage-Beschränkung). Dieses Abkommen wurde 1930 bis 1936 nochmals verlängert und durch das Flottenabkommen zwischen Großbritannien und Deutschland 1935 ergänzt. Zum Motiv schreibt Scheuner: „Die Seerüstung war unverhältnismäßig kostspielig, und es bestand die Besorgnis, daß ein Wettlauf beim Übergang zu neuen, größeren Schiffstypen mit Entwertung der vorhandenen Schiffe schwer tragbare Lasten bringen würde" [37]). Diese Maßnahmen sind also als partielle Rüstungsbegrenzungsmaßnahmen zu werten; allerdings nicht im Sinne der wirklichen Abrüstung, sondern eher im Sinne der Rüstungskontrolle, die dazu dient, die „Balance of Power" durch Rüstungsregulierungsmaßnahmen aufrechtzuerhalten, gerade auch dann, wenn der Atem zur Weiterführung eines ungehemmten Rüstungswettlaufes ausgeht. Sie schließen bestimmte Bereiche von der Rüstung aus, aber nicht um abzurüsten, sondern um auf anderen Gebieten ungehemmter weiterrüsten zu können. Auch die Flottenabkommen widersprechen somit nicht der Feststellung, daß es zu keinen wirklichen Abrüstungsmaßnahmen zwischen den beiden Weltkriegen kam. „Während der vorbereitenden Verhandlungen kam man nicht einmal zur Klärung des Begriffs ‚Rüstung' und konnte, trotz eines Riesenstabs von Fachleuten, keine Einigung darüber erzielen, welche Bedeutung etwa dem Heer der Reservisten, den Milizen, den zivilen Wehrorganisationen, der Zivilluftfahrt oder der Handelsschiffahrt beizumessen wäre" [38]).

*

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen wurden über 30 Garantie-, Nichtangriffs-, Beistands- und sonstige politische Verträge für den Fall militärischer Konflikte abgeschlossen, ohne daß ihnen durch allseitige Zusammenarbeit und Abrüstung eine materielle Grundlage geschaffen wurde. Der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges beweist, daß Aufrüstung und Frieden miteinander unvereinbar sind und mithin auch heute das aktuelle Problem besteht, einer Politik der friedlichen Koexistenz in Europa und in der Welt eine feste Basis durch Abrüstung zu schaffen, anstatt die Strategie des Gleichgewichts des Schreckens weiterzubetreiben.

Gleichwohl hat die Geschichte der Abrüstungsbemühungen zwischen den beiden Weltkriegen zahlreiche Lehren gebracht: Ohne die Klärung der politischen Grundlagen, ohne den Gewaltverzicht und die völkerrechtliche Verpflichtung

[36]) Ebd., S. 27.
[37]) U. Scheuner, Einleitung . . ., a. a. O., S. 29.
[38]) Iwan, Die Abrüstung . . ., a. a. O., S.15.

# Sind wir bedroht? Müssen wir ständig die Rüstung verstärken?

Wer bedroht uns? Ein Feind von außen?

Nein: Die Grenzen der Bundesrepublik sind vertraglich gesichert. Die Konferenz für europäische Sicherheit, die die Zusammenarbeit in Europa über Grenzen und Gesellschaftssysteme hinweg erweitern und vertiefen soll, steht in ihrer dritten und letzten Runde.

**Von außen sind wir also nicht bedroht.**

Es ist vielmehr der wahnwitzige Rüstungswettlauf, der unser Volk und alle anderen Völker in Gefahr bringt. Immer neue, immer furchtbarere Massenvernichtungsmittel werden erfunden, produziert und in Bereitschaft gehalten. Diese Politik des Wettrüstens vertieft die Furcht, vergrößert das Mißtrauen und den gegenseitigen Argwohn zwischen den Völkern, gefährdet den Weltfrieden. Unsummen werden für die Rüstung der Bundeswehr ausgegeben. Mehr als 29 Milliarden DM in diesem Jahr, mehr als 230 Milliarden DM seit dem Beginn der Wiederaufrüstung 1955. **Diese Entwicklung verstärkt Einfluß und Macht der Militaristen in unserem Lande und gefährdet damit die Demokratie.**

Das Wettrüsten ist eine der Hauptursachen der Inflation. Es verschlingt Milliardensummen, die dringend für Zwecke des Umweltschutzes, der Gesundheitsfürsorge, der Bildung, des sozialen Wohnungsbaues und andere Aufgaben benötigt werden.

Die bei der UNO akkreditierten Nichtstaatlichen Organisationen haben für den 22. bis 28. April 1974 eine weltweite Woche der Abrüstung beschlossen.

Die VVN/Bund der Antifaschisten als Mitglied der Internationalen Föderation der Widerstandskämpfer (FIR), die 21 Millionen ehemalige Kriegsteilnehmer und Widerstandskämpfer in sich vereinigt, ruft die Öffentlichkeit der Bundesrepublik, insbesondere die Widerstandskämpfer und Kriegsopfer auf, diese Woche der Abrüstung zu unterstützen, die folgenden Forderungen überall zu popularisieren und von den Regierenden ihre Erfüllung zu verlangen:

**Senkung der Rüstungsausgaben um zehn Prozent;**

**Verzicht auf eine westeuropäische Atomstreitmacht;**

**Auflösung von NATO und Warschauer Pakt und die Bildung eines europäischen Sicherheitssystems;**

**Verbot der Herstellung, Lagerung und Anwendung aller ABC-Waffen.**

Als ersten Schritt zur Beendigung des Wettrüstens schlagen wir vor, den Rüstungsetat der BRD auf dem jetzigen Stand einzufrieren, und fordern die Bundesregierung auf, an alle in der NATO und im Warschauer Pakt zusammengeschlossenen Länder zu appellieren, ein Gleiches zu tun.

Als Widerstandskämpfer gegen Faschismus und Krieg sehen wir uns verpflichtet, für die Sache des Friedens einen gangbaren Weg zu zeigen.


## Präsidium der VVN — Bund der Antifaschisten

**Zuschriften bitte an das**
**Präsidium der VVN, 6 Frankfurt 1,**
**Rossertstraße 4, Tel. (0611) 72 76 49**

zum Frieden bleiben Abrüstungsbemühungen vergeblich, da sie den Zusammenhang zwischen Rüstung und Politik verkennen. Der Briand-Kellogg-Pakt 1926 hat zum erstenmal in der Geschichte die völkerrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, indem er in seinem ersten Artikel den allgemeinen Gewaltverzicht proklamiert. Er wirkte sich positiv und fördernd auch auf die Abrüstungsbemühungen im Rahmen der Vorbereitungskommission aus, konnte aber nicht im umfassenden Sinne durch die Verwirklichung der Abrüstung und die Verhinderung des Weltkrieges zur Geltung gebracht werden.

Die politischen Kräfteverhältnisse sind entscheidend für die Durchsetzung der Abrüstungsbedingungen. Solange *die* politischen und sozialen Kräfte vorherrschen und international bestimmenden Einfluß ausüben, die ihren eigenen politischen Zielsetzungen und ihrer inneren gesellschaftlichen Natur nach Großmacht- und Expansionsbestrebungen haben, bleibt die Verwirklichung des Gewaltverzichts wie die Abrüstung, abgesehen von Teilerfolgen, ausgeschlossen. Ulrich Scheuner scheint dies zu bestätigen, wenn er schreibt: „Die Möglichkeit von Abrüstungsvereinbarungen erscheint ... in einem gewissen Umfang verbunden mit dem Vorhandensein eines Machtgleichgewichts, sei es einer partiellen Balance unter den Beteiligten, sei es eines globales Ausgleichs" [39]). Diese Kräftegleichheit jedoch, die er als Voraussetzung für erfolgreiche Abrüstungsbemühungen ins Auge faßt, ist nicht politischer, sondern ausschließlich militärischer Natur. Die Erfahrungen aus der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen widersprechen aber solchen Überlegungen grundsätzlich.

Sicherlich kann ein militärisches Kräftegleichgewicht mit dazu beitragen, Abrüstungsvereinbarungen zu beschleunigen. Da aber das militärische Gleichgewicht sich nicht jenseits politischer Verhältnisse herstellt, sondern nur ein Ausdruck für sie ist, bleibt das politische Kräfteverhältnis von entscheidender Bedeutung für die Möglichkeit der Abrüstung. Nicht aber kann damit ein politisches Kräftegleichgewicht beliebiger Natur gemeint sein, denn dieses hat es auch in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg und auch vor dem Ersten Weltkrieg, allerdings unter Staaten mit gleichen politischen Grundauffassungen, gegeben.

Die Sicherheit der Staaten kann nicht auf militärischem, sondern nur auf politischem Wege verwirklicht werden. Die „militärische Auslegung des Sicherheitsbegriffs steht natürlich in absolutem Widerspruch zu der Idee einer tatsächlichen oder möglichen Abrüstung; vielmehr führt diese Sicherheitsauffassung gerade zur Rüstungsvermehrung" [40]). Leon Blum verwies darauf, daß die militärische Auffassung der Sicherheit sowohl zur Idee des unvermeidlichen Krieges wie auch zur Idee des Präventivkrieges führe [41]). Dies gilt auch heute noch unverändert für den militärischen Sicherheitsbegriff der NATO.

Was für den Sicherheitsbegriff generell gilt, gilt auch für militärische Sicherheitssysteme, wie sie gegenwärtig noch als Basis für politische Sicherheit verklärt werden. Den französischen Plänen, Regionalgruppierungen zu schaffen, wurde von allen Staaten immer wieder eine eindeutige Abfuhr erteilt. So erklärte die italienische Delegation, daß regionale Verträge und Gruppierungen eine „Atmosphäre des Mißtrauens und der Verdächtigung schaffen, die nur zu einem Wettrüsten führen würde" [42]). Die holländische Regierung erwiderte gegenüber den

[39]) U. Scheuner, Einleitung . . ., a. a. O., S. 23.
[40]) Kutscher, Abrüstung . . ., a. a. O., S. 43.
[41]) Leon Blum, Ohne Abrüstung kein Friede, Berlin 1921, S. 52.
[42]) Société des Nations, Journal Officiale, Supplément Spécial, Nr. 16, Genf 1923, S. 140 f.; zit. nach: W. M. Chaizman, Die UdSSR und die Abrüstung zwischen den beiden Weltkriegen, Berlin (DDR) 1963, S. 104 (Fußnote 6).

französischen Vorstellungen scharf, daß diese Verträge „ein Zurück zum System der Militärbündnisse bedeuten, die, statt den Frieden zu festigen, die Staaten in der Vergangenheit auf einen Weg des Rüstens trieben. Das wäre ein Schritt zurück, der den Idealen des Völkerbundes widersprechen und die verderblichsten Folgen für die künftige internationale Organisation haben würde." „Die Gründung des Völkerbundes hatte doch gerade das Ziel, das alte System der Militärbündnisse zu beseitigen" [43]). Die norwegische Regierung erklärte, daß Konzeptionen, die „zur Bildung von Blöcken führen, d. h. zu einer Lage, die den Keim neuer Kriege von vornherein in sich trägt", nicht zu unterstützen seien [44]). Der englische Premierminister McDonald wandte sich „gegen regionale Verträge, deren Abschluß durch eine Staatengruppe zur Bildung rivalisierender Gruppen führen kann. Das Ergebnis würde wiederum ein System von Bündnissen und Gegenbündnissen sein, was bekanntlich in der Vergangenheit zu einer ernsten Bedrohung des Friedens führte" [45]). Anders aber als später in den Vorbereitungskomitees hatte Frankreich im Völkerbund selbst mehr an politischem Einfluß und konnte vorerst 1924 das „Protokoll für die friedliche Regelung internationaler Konflikte" durchsetzen, das anschließend als das „Genfer Protokoll" bekannt und von 19 Staaten unterzeichnet wurde. Es scheiterte aber, insbesondere am Widerstand der Vereinigten Staaten und auch Großbritanniens. Der Außenminister der konservativen Regierung Austin Chamberlain kennzeichnete das Werk des Völkerbundes mit den Worten: „Dieses Protokoll, das den Frieden in der Welt sichern soll, kann nur neue Kriegsherde schaffen" [46]).

Zu den praktischen Erfahrungen, die seinerzeit im Rahmen des Völkerbundes, wie unvollständig auch immer, gesammelt werden konnten, gehört, daß das Prinzip der ungeteilten Sicherheit unabdingbar eine Voraussetzung für erfolgreiche Abrüstung ist und daß Verhandlungen nur mit dem Ziel allgemeiner und vollständiger Abrüstung geführt werden können, sollen sie praktischen Erfolg haben.

Ohne die Sicherung der politischen Grundlagen, ohne Gewaltverzicht und völkerrechtskräftige Verbindlichkeiten zum Frieden und ohne die eindeutige Verpflichtung zu einer allgemeinen und vollständigen Abrüstung bleiben immer wieder Auswegmöglichkeiten offen, Abrüstung zu verhindern.

## III

Die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg scheint zu bestätigen, daß aus dem Debakel der vergeblichen Friedens- und Abrüstungsbemühungen zwischen den beiden Weltkriegen und aus dem Zweiten Weltkrieg selbst keine Konsequenzen gezogen wurden. Das Wettrüsten setzte sich auch nach den bitteren Erfahrungen mit den faschistischen Aggressionskriegen fort.

Die „Aggressivität der Sowjetunion" und die Annahme, sie plane die Weltrevolution mit militärischer Waffengewalt, gelten im Westen als offizielle Begründungen für die Notwendigkeit, die „freie Welt" in einer Reihe von militärischen Bündnissen zu organisieren und aufzurüsten, um, wie es in der Truman-Doktrin heißt, „Zustände zu schaffen, die uns und anderen Nationen erlauben, unser Leben frei von Zwang zu gestalten. Ich bin der Ansicht, daß es die Politik der Vereinigten Staaten sein sollte, freien Völkern beizustehen, die sich gegen die Unterjochung durch bewaffnete Minderheiten oder durch Druck von außen zur Wehr setzen" [47]). Mit dieser Doktrin nahm „Truman endlich den Fehdehandschuh

43) Ebd., S. 143, zit. ebd.
44) Société des Nations . . ., a. a. O., Nr. 26, Genf 1924, S. 153, zit. ebd. S. 106.
45) Ebd., S. 144, zit. ebd.
46) Société des Nations . . ., a. a. O., Nr. 4, Genf 1925, S. 449, zit. ebd. S. 115.
47) Zit. nach: Foster Dulles, Amerikas Weg zur Weltmacht, Stuttgart 1957, S. 236.

gegen den sowjetischen Imperialismus auf und leitete die Gegenpolitik der ‚Eindämmung' ein" [48]).

Doch selbst diejenigen, die der Sowjetunion Aggressionsabsichten zur Begründung ihrer eigenen Politik unterstellten, schenkten ihren eigenen Behauptungen wenig Glauben. Der Begründer der Eindämmungspolitik, George Kennan, stellte 1956 fest: „Das Bild von einem scheinbar gelassenen stalinistischen Rußland, das darauf aus ist, den Westen anzugreifen, und nur durch unseren Besitz nuklearer Waffen davon abgehalten wird, ist zum großen Teil ein Produkt der westlichen Phantasie" [49]). „Es waren vielmehr die Vereinigten Staaten, Großbritannien, die als erste mit Gewaltanwendung drohten, die als erste gemeinsam gefaßte Beschlüsse mißachteten", schrieb Elliot Roosevelt 1946 [50]).

George Kennan, der damals in der amerikanischen Botschaft in Moskau Dienst tat, berichtete: „Jedem, der das damalige Rußland auch nur annähernd kannte, war es vollkommen klar, daß die sowjetische Führung keinen Versuch beabsichtigte, die Sache des Kommunismus über die Grenzen des Landes hinaus durch militärische Operationen der eigenen Streitkräfte voranzutreiben" [51]).

In den Tagebüchern des Verteidigungsministers Forrestal werden zahlreiche Stimmen führender Amerikaner wiedergegeben, die nicht an Angriffsabsichten der Sowjetunion glaubten. Forrestal selbst schrieb 1946: Er glaube nicht, daß „die Russen sich in diesem Sommer oder überhaupt irgendwann in Bewegung setzen". Selbst die Vertreter des Militärs, die bekanntlich gern ein Weltbild in düstersten Farben malen, sahen sich zu dem Eingeständnis gezwungen, daß die Russen keinen Krieg wünschen. Generalstabschef Taylor, einer der führenden Strategen unter Kennedy, schrieb später: „Die schriftlich belegten Tatsachen ... zerstören die allgemein verbreitete Legende gründlich. Sie beweisen mit vielleicht fast zu starker Eindringlichkeit, daß der Kalte Krieg von Truman und seinen Beratern vorsätzlich begonnen wurde" [55]).

Offensichtlich also lagen die Beweggründe der amerikanischen Außenpolitik gegenüber der Sowjetunion nicht in der Furcht vor einer Expansion oder Aggressivität der Sowjetunion begründet. Dies konnte schon deswegen nicht der Fall sein, weil die Nachkriegspolitik der Vereinigten Staaten nicht erst nach 1945, sondern bereits in den Kriegszeiten konzipiert wurde. Sie ist als der Versuch zu charakterisieren, die Weltherrschaft der USA für alle Zeiten, zumindest aber für dieses Jahrhundert, endgültig durchzusetzen und zu festigen. Aufgrund des Besitzes an der Atombombe und ihrer ökonomischen Stärke, die aus den geringen Verlusten im Zweiten Weltkrieg wesentlich mitresultierte, glaubten sich die USA imstande, der gesamten Welt, insbesondere aber der Sowjetunion, ihren politischen Willen aufzuzwingen. Der französische General Miksche schreibt: „Nicht die Russen, die technikgläubigen Amerikaner haben die Spirale des atomaren Rüstungswettlaufes in ein heute nur noch schwer kontrollierbares Extrem getrieben" [56]). Weniger eine abstrakte Technikgläubigkeit scheint es gewesen zu sein als der massive Wille, die Hegemonie über die Welt zu sichern und sie mit der Pax Americana zu beglücken. Im Jahre 1941 bereits hatte Henry Luce, der seit je zu dem engen Beraterkreis der amerikanischen Regierung, auch später unter Kennedy, gehört, in einem Leitartikel der Zeitschrift „Life" das Heraufziehen des „amerikanischen Jahrhunderts" angekündigt. Es sei an der Zeit, „ernsthaft unsere Aufgabe und unsere Chance als mächtigste und wich-

48) Ebd., S. 235.
49) Zit. nach: David Horowitz, Kalter Krieg, Berlin (West) 1969, S. 17.
50) Ebd.
51) George Kennan, Philosophy and Strategy in America's Postwar Policy; zit. ebd. S. 22, 11. 5. 1965 vor dem Graduate Institute of International Studies.
55) Zit. nach: D. Horowitz, Kalter Krieg . . ., a. a. O., Bd. I, S. 17.
56) F. O. Miksche, Rüstungswettlauf . . ., a. a. O., S. 17.

tigste Nation in der Welt wahrzunehmen und daher in dieser Welt unseren uneingeschränkten Einfluß geltend zu machen, und zwar für Zwecke, die wir für richtig halten, und durch Mittel, die wir für richtig halten" [57]). Den Aufgabenkatalog umriß Außenminister Byrnes bereits auf der Potsdamer Konferenz 1945 gegenüber General Arnold: „Was wir jetzt tun müssen, ist nicht, die Welt für die Demokratie, sondern für die Vereinigten Staaten sicher zu machen" [58]). Was den Präsidenten beträfe, „machte es Truman bald nach seiner Amtsübernahme klar, daß er eine Umgestaltung der Welt unter amerikanischen Bedingungen anstrebe. Beiläufig erzählte er einem der ersten Besucher, ‚daß die Russen bald auf ihren Platz verwiesen würden und daß dann die Vereinigten Staaten die Führung übernehmen und die Welt so regieren würden, wie sie regiert werden sollte . . .' " [59]). General Patton kündigte noch vor Kriegsende an, daß die USA und Großbritannien nach dem „Siege gemeinsam die Lenkung der Welt in die Hand nehmen werden" [60]). Die Vereinigten Staaten waren in dieser Zeit der Auffassung, daß sie allgewaltig seien und der übrigen Welt mittels der Atombombe ihren Willen aufzwingen könnten. Dies galt insbesondere gegenüber der Sowjetunion. Baruch, der in der Nachkriegszeit das amerikanische Papier zur Atomwaffenkontrolle ausarbeitete, bemerkte trocken: „Amerika kann bekommen, was **es verlangt, wenn es darauf** besteht. Schließlich haben wir sie — die Bombe —, und die anderen haben sie nicht und werden sie auch auf lange Zeit nicht haben" [61]).

Gerade in einer Zeit, in der sich neue Möglichkeiten der Verständigung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion herausgebildet und zu ersten konkreten Ergebnissen geführt haben, könnten Zweifel aufkommen, ob es sinnvoll ist, diesen Rückstieg in den Beginn des Kalten Krieges zu nehmen und nach Schuld und Verursachung zu fragen. Da es jetzt darauf ankommt, daß beide Seiten konstruktiv an die Lösung der Probleme der friedlichen Koexistenz, Zusammenarbeit und Abrüstung herangehen, könnte man die Auffassung vertreten, daß es gälte, den Blick nach vorne und nicht in die Vergangenheit zu richten. Solche Überlegungen haben einiges für sich und sollten auch in dem Sinne berücksichtigt werden, daß eine kritische Auseinandersetzung mit der Entstehung des Kalten Krieges, des Wettrüstens und den politischen Zielen der USA die mögliche Lösung aktueller Aufgaben nicht verhindert.

Dennoch bleibt es notwendig, im Zusammenhang mit dem Kampf für Abrüstung die Strömungen und Tendenzen realistisch einzuschätzen, die einem schnellen Abbau der Rüstungen in Europa und weltweit entgegenwirken. Denn keineswegs handelte es sich nach Ende des Zweiten Weltkrieges um nur zeitweilige und nur zufällige politische Ziele der amerikanischen Außenpolitik. Die „Politik der Stärke", die seinerzeit begründet wurde, ist damals wie heute das Grundmuster amerikanischer Politik. Wie Kennedy und Johnson, betonte auch Nixon die Politik der Stärke [66]) als Bedingung für die Verständigung mit der Sowjetunion. Wiederholt verwies er darauf, daß alle Änderungen, die eingetreten seien und eintreten könnten, nur eine „neue Form der Führerschaft" [67]) bedeuteten. „Ich habe bei unseren Konsultationen . . . unseren Verbündeten und Freunden in Europa versichert, daß die Vereinigten Staaten auch weiterhin eine Führungsrolle spielen werden, die unserer Position in der Welt entspricht" [68]).

(Zweiter Teil folgt)

57) „Life" v. 17. 2. 1941.
58) H. H. Arnold, Gobal Mission, New York 1949, S. 589.
59) Williams, The Tragedy Of American Diplomacy, 1959, S. 168.
60) Dwight D. Eisenhower, Kreuzzug in Europa, Amsterdam 1948, S. 269.
61) Zit. nach: D. Horowitz, Kalter Krieg, a. a. O., Bd. II, S. 29.
66) R. Nixon, Bericht an den Kongreß v. 18. 2. 1970, in: „Europa-Archiv" (EA), 7/1970, D 175.
67) R. Nixon, Bericht an den Kongreß 1971, in: EA, 8/1971, D 172.
68) R. Nixon, Bericht an den Kongreß 1972, in: EA, 8/1972, D 177.

# Anmerkungen zu Alexander Solschenizyns „Archipel GULAG"

Von Gert Meyer

In der vergangenen Zeit hat sich die Berichterstattung der bürgerlichen Massenmedien über die UdSSR im wesentlichen auf drei Bereiche konzentriert: die „wirtschaftlichen Mißstände", die Situation der sowjetischen Juden und die Lage der Intellektuellen. Nachdem bekannt wurde, daß die Wirtschaftslage keineswegs, wie immer wieder geschildert, „katastrophal" ist, und angenommen werden kann, daß die hochgesteckten Ziele des gegenwärtigen Fünfjahresplans im wesentlichen erfüllt werden können, und nachdem weiter Daten über die Lebensverhältnisse der sowjetischen Juden, ihre Auswanderungs- und relativ hohen Rückwanderungsquoten vorliegen [1]), hat sich das allgemeine Interesse dem dritten Problembereich zugewendet. Vor allem das Anfang dieses Jahres erschienene neue Buch Solschenizyns „Der Archipel GULAG" hat immer wieder Schlagzeilen gemacht, ein Werk, das nicht nur als Roman gelten will, sondern auch mit dem Anspruch auftritt, eine umfassende historisch-politische Kritik des sowjetischen Gesellschaftssystems zu liefern. Die folgenden Ausführungen gehen nicht auf die literarisch-ästhetische Qualität des Buches ein, sondern beschränken sich auf eine Darlegung der wichtigsten Äußerungen Solschenizyns zur geschichtlichen Entwicklung der UdSSR (I), auf den Versuch einer historischen Kritik einiger dieser Aussagen (II) und auf eine knappe Einschätzung der aktuell-politischen Funktion der um „Archipel GULAG" geführten Kampagne (III).

## I

Leitmotiv des Buches [2]) ist der Gedanke, daß die Revolution in Rußland — das sich aufgrund seiner historischen und sozialen Voraussetzungen „natürlich zu keinerlei Sozialismus eignete" (S. 37) — eine endlose, unübersehbare Reihe von Gewaltakten seitens der Bolschewiki eingeleitet habe. Nicht nur in den 30er Jahren seien Repression und Terror gegenüber großen Bevölkerungsgruppen an der Tagesordnung gewesen; bereits unter der Herrschaft Lenins hätten Zwangsmaßnahmen Massencharakter angenommen. Stalin sei „genau in die vorgegebenen Fußstapfen" getreten (S. 575), und auch in der Zeit nach seinem Tod hätten keine prinzipiellen Wandlungen stattgefunden (S. 286). Solschenizyn zählt die einzelnen Glieder der Kette der Gewalt auf. In den ersten Jahren seien in großem Umfang administrative und repressive Maßnahmen gegen die Mitglieder sämtlicher nicht-bolschewistischer Parteien getroffen worden; weiter seien Hausbesitzer, Vertreter der Kirche und Gläubige, ehemalige Beamte, Offiziere und Adlige, Bauern und insbesondere „alle akademischen Kreise, alles rund um die Universitäten, Künstler, Schriftsteller und was es an Ingenieuren gab" (S. 41) von der „Allrussischen Außerordentlichen Kommission zur Bekämpfung der

[1]) Im Jahre 1973 erhielten 34 750 sowjetische Juden eine Ausreisegenehmigung, im Jahr zuvor waren es 31 500; siehe „Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 4. 1. 1974. Zum Problem der Rückwanderung vgl. Flucht aus dem gelobten Land, in: „Konkret" vom 18. 10. 1973. Daten über die Lebensverhältnisse der Juden in der UdSSR finden sich in der Broschüre: Juden in der Sowjetunion — Mythen und Wirklichkeit, Moskau (APN) o. J., und dem statistischen Sammelband Narodnoe chozjajstvo SSSR 1922—1972 (Die Volkswirtschaft der UdSSR 1922—1972), Moskau 1972, S. 781—784.

[2]) Alexander Solschenizyn, Der Archipel GULAG, Bern/München 1974. Die Seitenzahlen der Zitate aus diesem Buch sind im folgenden im Text, nicht in den Fußnoten aufgeführt.

Konterrevolution und Sabotage" (Tscheka) ohne triftige Gründe verfolgt und inhaftiert worden. Die Maschine der Unterdrückung habe auch die nichtrussischen Völker der Randgebiete erfaßt (S. 48). Der Prozeß um den Tod des Oberingenieurs W. W. Oldenborger 1922, der Schachty-Prozeß 1928, der Prozeß gegen die „Industriepartei" 1930 sowie gegen Vertreter der Menschewiki 1931 hätten die Kontinuität der Unterdrückungsmaßnahmen gegen Vertreter der russischen Intelligenz unter Beweis gestellt. Massenhafte Repressalien habe es nach 1929 gegen die reicheren Bauern, die Kulaken, gegeben, und als Kulaken habe man „schlechtweg alle tüchtigen Bauern" bezeichnet (S. 64). Die nächste Etappe werde von den drei bekannten Moskauer Prozessen 1936 bis 1938 gebildet, in denen führende Bolschewiki abgeurteilt wurden; später erfaßte die Verfolgungswelle Mitglieder des Repressionsapparates selber: „Solcherart Glied um Glied vom Schwanz her verschmausend, arbeitet sich der Rachen zum eigenen Haupt vor" (S. 61). Auch in der letzten Zeit vor Kriegsausbruch sowie während des Weltkrieges seien Gefängnisse, Lager und Verbannungsorte überfüllt gewesen. In der Nachkriegszeit seien vor allem ehemalige Emigranten und Kriegsgefangene verhaftet worden; jeder, der eine Weile im Ausland gelebt hätte, wäre für „lagerreif" erklärt worden (S. 255). Verhaftungen würden schließlich auch in den Jahren nach 1953 zum Alltagsleben gehören. Sie können, erklärt Solschenizyn, in der UdSSR prinzipiell jeden zu jeder Zeit an jedem Ort treffen: „Im großen Lebensmittelgeschäft ‚Gastronom' werden Sie in die Bestellabteilung gebeten und dort verhaftet; ein Pilger verhaftet Sie, der um Christi willen Beherbergung bei Ihnen erbat; ein Monteur verhaftet Sie, der gekommen ist, den Gaszähler abzulesen; ein Radfahrer, der auf der Straße in Sie hineinfuhr; ein Eisenbahnschaffner, ein Taxifahrer, ein Schalterbeamter der Sparkasse und ein Kinodirektor — sie alle verhaften Sie, der Sie zu spät den gut versteckten weinroten Ausweis erblicken" (S. 22). Dem Verhafteten drohten nach der Verurteilung entweder die Erschießung oder die Einweisung in die zahlreichen über das ganze Land verstreuten Arbeitslager der „Hauptverwaltung der Lager", die Inseln des „Archipel GULAG". In extenso schildert Solschenizyn verschiedene Verhörpraktiken und Zwangsmaßnahmen, wobei er sich auf mündliche Aussagen Betroffener stützt. Bei der Beschreibung des Lebens in den Gefängnissen verarbeitet er eigene Erfahrungen (er wurde 1945 verhaftet und blieb acht Jahre in Arbeitslagern; im Februar 1956 wurde er rehabilitiert).

Die von der Sowjetmacht ausgeübten Zwangsmaßnahmen, besonders ihr Höhepunkt in den 30er Jahren, haben nach Solschenizyn den Erweis dafür erbracht, daß der Marxismus nur zur Zerstörung tauge und völlig ungeeignet sei, in Rußland eine neue Gesellschaftsordnung zu errichten: „Vielleicht hatte das Jahr 1937 eben seinen Sinn darin, daß es zeigte, wie wenig die ganze *Weltanschauung* wert war, derer sie sich so munter brüsteten, als sie darangingen, Rußland zu zausen und zu rupfen, seine Festen niederzureißen, seine Heiligtümer mit Füßen zu treten — jenes Rußland, in dem *ihnen selber eine derartige Abrechnung niemals gedroht hatte*" (S. 131; Hervorhebung im Original). Die Polemik gegen die Theorie und das politische Programm von Marx und Lenin wird an verschiedenen Stellen des Buches geführt: die Klassentheorie tauge nichts, da sie nicht „die Möglichkeit geistiger Wandlungen" zulasse (S. 313); den Marxisten fehle der „eigenständige Standpunkt" (S. 393); in den Arbeitslagern werden marxistische Argumente „spielend geschlagen" (S. 564). Solschenizyn findet höhnische Worte für jene, die auch in den Lagern Anhänger der Kommunistischen Partei blieben (S. 507).

Da für Solschenizyn die Geschichte der UdSSR vor allem eine Geschichte ständiger Verfolgungen ist, wird die wirtschaftliche Arbeit der Sowjetmacht nur am

Rande gestreift. Im Bereich der Ökonomie herrschten aufgrund der Inkompetenz und Mißwirtschaft der Bolschewiki Wirrwarr und Chaos. Nach der Oktoberrevolution gab es „drei Jahre lang wirklich nur Verfall" (S. 372). Die Mitglieder der auf dem Land entstandenen Agrarkommunen waren unfähig, neue Arbeitsformen einzuführen und mit modernem Inventar umzugehen: „Der Traktor war bald kaputtgemacht, da jedermann daran und damit herumwerkelte" (S. 189). In den Ende der 20er Jahre gegründeten Kollektivwirtschaften führten „lauter Nichtstuer... das große Wort" (S. 65). Ein Durcheinander herrschte auch im Bereich der Wirtschaftsplanung; hier entwickelten die Wirtschaftsorgane „Pläne in immer größerer Zahl, Pläne, die wuchtig aufeinanderprallten, so daß manch einer auf der Strecke blieb" (S. 53). Im Rahmen des ersten Fünfjahresplans wurden „aufgedonnerte irreale Projekte eines superindustriellen Sprungs entwickelt, unmögliche Pläne und Aufträge kundgetan" und Millionenwerte „sinnlos verplempert" (S. 374). Damals wurden „die besten Projekte allesamt eingestampft und die schlechtesten auf die schlechteste Art ausgeführt" (S. 365). Für Solschenizyn ist es unverständlich, daß sich die Arbeiter in den Jahren nach der Oktoberrevolution nicht weigerten, die schweren Opfer der wirtschaftlichen Aufbauarbeit auf sich zu nehmen (S. 25).

Während das Bild des von den Bolschewiki in die politische Unfreiheit, den moralischen Abgrund und den wirtschaftlichen Ruin geworfenen Rußland von Solschenizyn in den schwärzesten Farben gemalt wird, erscheinen alle außerhalb des Herrschaftsbereichs der Sowjetmacht liegenden Gesellschaften und Bewegungen in einem hellen Licht. Dies gilt vor allem für die zaristische Ordnung, weiter für die russische Emigration und schließlich sogar für die Gegner der UdSSR im Zweiten Weltkrieg.

An zahlreichen Stellen vertritt Solschenizyn die Auffassung, daß es sich unter dem Zarismus — sowohl innerhalb wie außerhalb der Gefängnisse — nicht schlecht leben ließ. So sei unter der Kaiserin Elisabeth die Todesstrafe nicht angewendet worden, was sich positiv gegenüber dem späteren „jakobinischen Köpferollen" in der Französischen Revolution abgehoben habe (S. 410). In der folgenden Zeit seien in Rußland zwar wieder Todesstrafen vollstreckt worden, aber dies geschah aufgrund der wiederholten Begnadigungen und weitreichenden Amnestien nur in geringem Ausmaß (S. 187, 263, 290, 291, 307, 411). Eine Ursache für die letztlich doch recht humane Herrschaft der Zaren sieht Solschenizyn darin, daß vor der Revolution „die Sittlichkeit noch nicht als etwas Relatives galt und die Unterscheidung zwischen gut und böse einfach mit dem Herzen getroffen wurde" (S. 161); zudem sei für einen Menschen, der an etwas Höheres glaubt und sich darum seiner Begrenztheit bewußt ist, „die Macht noch nicht tödlich" (S. 148). In den zaristischen Gefängnissen, Zuchthäusern und Verbannungsorten herrschte, so ist zu lesen, ein strenges, aber gerechtes Regime. Alexander II. habe sich selber einmal über eine Stunde lang in eine Einzelzelle sperren lassen, um sich in die Lage der Gefangenen zu versetzen (S. 145). Folterungen gab es kaum (S. 133, 134). Die Gefängnisse waren oft recht behaglich eingerichtet: man konnte sich in ihnen relativ frei bewegen, Vorträge anhören, Zeitungen und Bücher studieren, wissenschaftliche Sammlungen anlegen, den Verwandten schreiben; das Essen war nicht schlecht; der Blick des Gefangenen fiel auf Blumen und Bäume (S. 187, 266, 434, 453). War einmal ein Zellenfenster zerbrochen, kamen „die Glaser stracks angelaufen" (S. 441). Hungerstreiks führten fast durchweg nach kurzer Frist zum Erfolg; in der Regel waren sie jedoch aufgrund der recht angenehmen Lebensbedingungen gar nicht nötig (S. 442, 443). Solschenizyn zitiert einen Emigranten, der an die zaristischen Ge-

fängnisse „beinahe mit einer Art Freude" zurückdachte (S. 134). Wurde man in die sibirische Verbannung geschickt, dann war der Transport recht komfortabel; die Begleitmannschaften behandelten die Häftlinge mit zuvorkommender Höflichkeit (S. 464, 465, 471). Aus den Verbannungsorten konnte man zudem oft noch „mühelos fliehen" (S. 390).

Natürlich ist es auch für Solschenizyn klar, daß der Zarismus nicht als das Urbild einer freien Gesellschaft betrachtet werden kann — sonst könnte kaum erklärt werden, warum sich 1917 die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung von diesem System abgewendet hat. Deshalb legt er den Akzent auf die großen Entwicklungsmöglichkeiten der alten Gesellschaft. Vor dem Ersten Weltkrieg sei bereits ein „Hauch von Freiheit" über die Gesellschaft gestrichen (S. 435). Tüchtige und Arbeitsame hätten es ohne Schwierigkeiten zu Wohlstand bringen können (S. 193). Auch Kinder armer Familien hätten, wenn sie sich als fleißig und anstellig erwiesen, die Schulen und Universitäten absolvieren und „bedeutende, angesehene Professoren" werden können (S. 369, 370). An dem Typus des unter dem alten Regime aufgewachsenen Ingenieurs — für den ein „offener, leuchtender Intellekt, ... die Leichtigkeit und Weite der Gedanken, die Ungezwungenheit, ... die gute Erziehung, der feine Geschmack, die saubere Sprache, wohlgestimmt und ohne Schluder, ... der Stempel der Geistigkeit auf dem Gesicht" und die Fähigkeit, zu musizieren und zu malen, charakteristisch gewesen sei (S. 193) — habe man noch in den 20er Jahren etwas von den hohen Qualitäten der zaristischen Bildung ablesen können. Demgegenüber zeichne sich die unter der Sowjetmacht ausgebildete Intelligenz, gerade auch dann, wenn sie der Kommunistischen Partei nahegestanden habe, durch Unwissenheit, Grobheit und Kulturlosigkeit aus. Solschenizyn gibt die folgende Charakteristik eines Chefingenieurs, der in den 30er Jahren rasch zum Leiter großer Baustellen aufstieg: „Er meinte, es gebe eine *kanadische* Sprache; in der Zelle las er während der zwei Monate kein einziges Buch, nicht einmal eine Seite von Anfang bis zum Ende, wenn's viel war, einen Absatz ... Aus seinem Gerede war klar zu verstehen, daß er draußen noch weniger gelesen hatte. Von Puschkin wußte er nur Zoten zu erzählen und von Tolstoi, daß er (wahrscheinlich) Abgeordneter im Obersten Sowjet war" (S. 196; Hervorhebung im Original). Nach 1917 lernten die Studenten auch keine Freiheitsliebe mehr, sondern nur noch „Paradierliebe, Marschierliebe" kennen (S. 161).

Die positiven Seiten der zaristischen Gesellschaft findet Solschenizyn auch in den Emigranten aufgehoben, die nach der Revolution Rußland verließen. Nur die wenigsten von ihnen konnten als offene Gegenrevolutionäre angesehen werden (S. 258). Die Emigration stellte „eine große geistige Welt dar, in der eine russische Philosophie blühte, ... eine viel umjubelte russische Kunst" (S. 254). Die Kinder der Emigranten „haben alle eine treffliche Erziehung bekommen, und, wo's möglich war, eine gute Bildung. Sie wuchsen ohne Angst und Bevormundung auf. ... Die Art, wie sie aufwuchsen, hielt die Untugenden der Zeit von ihnen fern (hohe Kriminalität, Gedanken- und Haltlosigkeit)" (S. 260).

Nicht ohne Verständnis und ein gewisses Mitgefühl schildert Solschenizyn auch die Russen, die während des Zweiten Weltkrieges Spionagedienste für das Deutsche Reich leisteten (S. 214), und die Wlassow-Truppen, die auf der Seite Hitlers am Feldzug gegen die UdSSR teilnahmen; General A. A. Wlassow selber habe „Rußlands Wohl seit langem schwer am Herzen" gelegen (S. 244). Stalin und die sowjetische Regierung bezichtigt Solschenizyn hingegen des „Hochverrats" und der militärischen Unfähigkeit (S. 244). Auf sie würde der Paragraph

„Anstiftung einer fremden Macht zur Kriegserklärung an die UdSSR" des sowjetischen Strafgesetzbuches Anwendung finden können (S. 71).

Solschenizyn bedauert den Sieg der sowjetischen Armee über die Truppen Hitlers im Zweiten Weltkrieg: „Nicht die Siege in den Kriegen sind gesegnet, sondern die Niederlagen darin! Die Siege sind den Regierungen zunutze, die Niederlagen — dem Volk. Ein Sieg weckt den Wunsch nach weiteren Siegen, eine Niederlage den Wunsch nach der Freiheit, die meist auch errungen wird. Die Völker brauchen die Niederlagen, so wie der einzelne Mensch des Leids und der Not bedarf, um zur Entfaltung seines Ich, zu geistigen Höhen zu gelangen" (S. 263).

Obwohl der Autor — etwa bei der Schilderung der brutalen Behandlung russischer Kriegsgefangener (S. 212) — einen Einblick in die Praktiken faschistischer Herrschaftsausübung gibt, deutet er an, daß die Situation in einigen Lagern der Nationalsozialisten vergleichsweise erträglich gewesen sei (S. 135). Bei der Aufzeichnung der Erlebnisse eines orthodoxen Predigers kommt Solschenizyn zu dem Schluß, daß das Häftlingsschicksal im nationalsozialistischen Deutschland letzlich immer noch besser gewesen sei als in der UdSSR in den 30er Jahren: „Gefoltert wurde da wie dort, doch die Gestapo versuchte trotz allem, die Wahrheit zu finden, und ließ ihn, als die Anklage platzte, frei. Dem MGB (Ministerium für Staatssicherheit) war die Wahrheit egal, und es hatte nicht die Absicht, einen einmal Verhafteten wieder aus den Klauen zu lassen" (S. 146).

Bei der Bewältigung und Überwindung des Faschismus, meint Solschenizyn, seien in der BRD, wo man sich „Jahr für Jahr, Stufe um Stufe von ihm gereinigt" habe, bedeutend größere Fortschritte gemacht worden als in der DDR, in der ehemalige Nationalsozialisten „wohl umerzogen wurden (und) hochangesehen in staatlichen Diensten stehen" (S. 174, 175).

## II

Eine fundierte Kritik der historischen Ausführungen Solschenizyns hätte sie systematisch mit den bekannten und gesicherten Fakten der sowjetischen Geschichte zu konfrontieren. Eine solche Arbeit wird dadurch erschwert, daß in „Archipel GULAG" die Grenzen zwischen der künstlerischen und historisch-wissenschaftlichen Darstellung in vielen Fällen fließend sind. Auch werden Aussagen von großer politischer Tragweite nur behauptet und nicht quellenmäßig belegt — dies gilt beispielsweise für die Angabe, daß 1929/30 „gut fünfzehn Mio" Bauern deportiert worden seien (S. 35), daß es in der UdSSR 12 Mio Insassen von Lagern gegeben habe (S. 558) oder daß in der BRD bis 1966 86 000 nationalsozialistische Verbrecher verurteilt wurden (S. 174) [3] —, oder sie beruhen einfach auf Gerüchten. Im Text finden sich zahlreiche Sätze der folgenden Art, die die Ebene einer rationalen Analyse verlassen: „Aus den Kellern der Lubjanka war die Todesstrafe vermutlich niemals vertrieben worden" (S. 281). „Nach anderen Gerüchten waren bis zum 1. Januar 1939 1,7 Mio Menschen erschossen worden" (S. 416). „Ein Gerücht kam auf, so um 1918—20, daß die Petrograder Tscheka und die von Odessa angeblich nicht alle Verurteilten erschossen, sondern einen Teil (lebendigen Leibes) an die Tiere der städtischen Tierparks verfütterten. Ich weiß nicht, ob es wahr ist oder üble Nachrede, und wenn es stimmt, dann — wie oft? Doch ich würde gar nicht nach Beweisen suchen: Wie das so

[3] Nachweislich behielten nach 1945 in den Westzonen und später in der BRD die Führungsgruppen in Wirtschaft, Verwaltung und Politik ihre Positionen, wohingegen sie in der SBZ/DDR während der antifaschistisch-demokratischen Umwälzung abgelöst wurden; vgl. J. Fürstenau, Entnazifizierung. Ein Kapitel deutscher Nachkriegspolitik, Neuwied/Berlin (West) 1969; R. Kühnl, Die Auseinandersetzung mit dem Faschismus in BRD und DDR, in: BRD — DDR, Vergleich der Gesellschaftssysteme, Köln 1971, S. 248—271.

bei den blauen Litzen Brauch ist, würde ich es ihnen überlassen, das Gegenteil zu beweisen" (S. 172—173). Aussagen dieser Art entsprechen nicht der „dokumentarischen Sorgfalt eines modernen Historikers", die — so meint es der Scherz-Verlag auf dem Buchumschlag — für Solschenizyn charakteristisch sein soll. Nicht wenige Detailaussagen sowohl des Textes wie der Anmerkungen lassen sich falsifizieren [4]).

Zu Solschenizyns Meinung, in den zaristischen Gefängnissen und Verbannungsorten habe es sich ganz gut leben lassen, ließen sich gerade aufgrund der in „Archipel GULAG" angeführten Literatur viele Gegenbeispiele anführen [5]). Und ob die Gestapo „trotz allem (versuchte), die Wahrheit zu finden" (S. 146), muß von jenen Antifaschisten beantwortet werden, die ihren Folterkammern entronnen sind.

Die Kernthese des Buches, systematischer Terror sei von Beginn an ein Charakteristikum der Sowjetmacht gewesen, soll einmal für die Anfangsphase der russischen Revolution, zweitens für die Haltung der Bolschewiki gegenüber der Intelligenz, schließlich für die 30er Jahre diskutiert werden; die folgenden Anmerkungen müssen freilich skizzenhaft und fragmentarisch bleiben.

Zunächst ist der für Solschenizyn nicht erwähnenswerte Umstand festzuhalten, daß es nicht das Ziel der Sowjetmacht war, Gewalt und Blutvergießen in Rußland zu vermehren, sondern durch ein Ausscheiden aus dem imperialistischen Weltkrieg zu beenden: mehr als 9 Mio Tote, Krüppel und Kriegsgefangene, meinte man auf dem zweiten Rätekongreß im Oktober 1917, seien genug. Die Intervention der 14 ausländischen Staaten und der Bürgerkrieg seitens der ehemals herrschenden Klassen, in dessen Verlauf sich der Umfang des Industrieproletariats auf die Hälfte reduzierte und nicht weniger als ein Viertel des Nationalreichtums des zaristischen Reiches zerstört wurde [6]), waren ebenfalls von der Sowjetmacht nicht herbeigewünscht worden. Der innere und äußere gegenrevolutionäre Widerstand zeigte sich jedoch schon in den ersten Tagen nach dem Oktoberumsturz. Trotzdem bestand, wie Solschenizyn selber konstatiert (S. 412), einer der ersten gesetzgeberischen Akte der Sowjetmacht in der Abschaffung der Todesstrafe am 28. Oktober 1917. Seitens der Räte und der bei ihnen im Dezember 1917 vorab aus Mitgliedern des kriegs-revolutionären Komitees organisierten Tscheka, die vor allem aus Arbeitern bestand, die bereits lange Zeit in der revolutionären Bewegung mitgearbeitet hatten [7]), wurde erst im Sommer

---

4) Vgl. neben den im „Spiegel" 1974, Nr. 8, S. 68—69 angeführten Beispielen einige weitere: Lenins Artikel „Wie soll man den Wettbewerb organisieren?" wurde nicht im Januar 1918 (S. 37), sondern erst am 20. 1. 1929 veröffentlicht. In den 20er Jahren wurden Landarbeiter und Knechte bei den reichen Bauern nicht „unbedingt gerecht entlohnt" (S. 64), sondern — hierfür ließe sich zahlreiche Literatur aufführen — oftmals hart ausgebeutet. Über die Hungersnot 1921/22 heißt es (S. 328): „Da sie nicht gerade eine Perle in der Krone der Sieger war, pflegt man bei uns mit ein-zwei Zeilen darüber hinwegzustottern." Die Hungersnot ist von bekannten sowjetischen Historikern (z. B. Ju. A. Poljakov: Perechod k NEP'u i sovetskoe krest'janstvo (Der Übergang zur Neuen Ökonomischen Politik und die sowjetische Bauernschaft), Moskau 1967, intensiver erforscht worden als von westlichen.
In dem Prozeß gegen führende Sozialrevolutionäre 1922 gab es — entgegen der Behauptung S. 339 — Anwälte; in diesem Prozeß wurden auch nicht nur Strafen ausgesprochen (S. 350), sondern auch — für die einfachen Mitglieder, die sich von den politischen Zielen der Parteiführung lossagten — Freisprüche. Die Oktoberrevolution hat keineswegs „allen Parteien sogleich den Krieg erklärt" (S. 342): bis zum Sommer 1918 gab es eine Koalition von Bolschewiki und linken Sozialrevolutionären, und noch auf dem VIII. Sowjetkongreß im Dezember 1920 traten führende Vertreter der Sozialrevolutionäre und Menschewiki auf.
Auch im Anhang finden sich verschiedene Ungenauigkeiten, die womöglich mit der Eile zusammenhängen, in der das Buch auf den Markt geworfen wurde: Die menschewistische Emigrantenzeitschrift „Der Sozialistische Bote" wurde nicht in Paris, sondern ab 1. 2. 1921 in Berlin herausgegeben (S. 579). Ju. Larin hieß nicht „eigentlich Lurié" und war auch nicht der „Begründer des Gosplan" (S. 592). K. Radek lebte von 1885 bis 1939 (S. 596). M. Tomski wurde 1880 geboren (S. 600). N. Walentinow emigrierte 1930 nicht in die USA, sondern nach Frankreich (S. 602).

5) Vgl. zu dieser Frage etwa die Aufzeichnungen von Leo Deutsch (Sechszehn Jahre in Sibirien, Stuttgart 1913), Vera Figner (Nacht über Rußland, Berlin 1926) und Dzerschinski (F. E. Dzierzynski, Ausgewählte Artikel und Reden 1908—1926, Berlin 1953).

6) Narodnoe chozjajstvo SSSR 1922—1972 gg., Moskau 1972, S. 54. Die sowjetische Delegation auf der Konferenz von Genua 1922 bezifferte die durch die Intervention verursachten Schäden auf mindestens 39 Mrd Goldrubel; vgl. ebenda.

7) Iz istorii VČK 1917—1921 gg., Sbornik dokumentov (Aus der Geschichte der Tscheka, Dokumentenband), Moskau 1958, S. 361.

1918, unter ganz spezifischen Umständen, ein massenhafter „roter Terror" als Verteidigungsmaßnahme der Revolution angewendet. Zu jener Zeit [8]) waren die Westgebiete und die Ukraine von den deutschen Truppen besetzt; die Alliierten hatten mit der Landung in Murmansk, Archangelsk und Wladiwostok begonnen; durch den Aufstand der tschechoslowakischen Legion war in den östlichen Landesteilen die Sowjetmacht gestürzt worden; im Süden formierten sich die Truppen der Gegenrevolution. Zehntausende von Revolutionären waren zu diesem Zeitpunkt bereits in Finnland, der Ukraine und im Dongebiet Massenerschießungen zum Opfer gefallen. Die Rote Armee war noch nicht aufgebaut. Durch den Ausfall wichtiger Erntegebiete nahm die Hungersnot in den Städten extreme Ausmaße an. Angehörige ausländischer Botschaften meldeten bereits, daß mit einem baldigen Sturz der Bolschewiki gerechnet werden könne [9]). Die gestürzten Klassen versuchten mit allen Mitteln, ihre verlorengegangenen Positionen zurückzugewinnen: Verschwörungen und gegenrevolutionäre Aufstände waren keineswegs, wie man aus der Lektüre Solschenizyns annehmen muß, ein Hirngespinst der Bolschewiki. Mitte Juni 1918 gibt es einen Aufstand gegen die Sowjetmacht in Tambov; am 20. Juni wird V. Volodarski, einer der aktivsten Petrograder Kommunisten, von einem Sozialrevolutionär ermordet; am 6. Juli wird der deutsche Botschafter in Moskau, Graf Mirbach, von linken Sozialrevolutionären erschossen, die am selben Tag den Leiter der Tscheka, F. Dzerschinski festnehmen, das Moskauer Telegraphenamt besetzen, zum Krieg gegen das Deutsche Reich aufrufen (auch auf das Risiko hin, daß die deutschen Truppen „bis zur Wolga" vormarschieren würden [10])) und an der Südostfront den Aufstand proben; ebenfalls am 6. Juli wird Jaroslawl von der Verschwörerorganisation B. Sawinkows eingenommen; am 30. Juli wird der Kommandant der deutschen Truppen in der Ukraine, General Eichhorn, von einem linken Sozialrevolutionär ermordet, was die Beziehungen zu Deutschland verschärft; am 6. August wird Kazan, am 14. August Baku, am 15. August Ekaterinodar, am 26. August Noworossijsk von gegenrevolutionären Truppen eingenommen; am 30. August wird M. S. Uritzki in Petrograd von einem Offizier erschossen und Lenin in Moskau nach einer Arbeiterversammlung in der Michelson-Fabrik von der Sozialrevolutionärin Fanja Kaplan schwer verwundet. In dieser extrem zugespitzten Situation ruft das Zentralexekutivkomitee der Sowjets zu durchgreifenden Abwehrmaßnahmen auf: „Auf das Attentat gegen ihren Führer antwortet die Arbeiterklasse mit einer noch größeren Zusammenfassung ihrer Kräfte und dem unerbittlichen massenhaften Terror gegen alle Feinde der Revolution" [11]).

Der Mordanschlag auf Lenin leitete in größerem Umfang standrechtliche Erschießungen und Geiselnahmen von ehemaligen Offizieren, Polizisten, Kaufleuten, Industriellen und Grundbesitzern seitens der Tscheka ein. Auch bei diesen Maßnahmen galt die Direktive Dzerschinskis: „Wir wollen keineswegs jeden vernichten, der früher Kapitalist war, wir fordern jeden zur Mitarbeit auf, sagen hierbei aber: sei ehrlich, stifte in unseren Reihen keine Verwirrung, und du hast die gleichen Rechte wie jeder Werktätige" [12]). Der Terror war ein Moment des aufs äußerste zugespitzten Kampfes zwischen den Sowjets und den gestürzten sozialen Klassen; er ist im Kontext der spezifischen historischen Situation zu sehen, in der die Frage „Wer wen?" entschieden wurde. Der revolutionäre Ter-

8) Vgl. W. H. Chamberlin, Die russische Revolution 1917—1921. Zweiter Band, Frankfurt/M 1958, S. 1—61.
9) Nachweise bei W. Baumgart, Deutsche Ostpolitik 1918, Wien/München 1966. — W. H. Chamberlin bezeichnet (a. a. O. S. 39) von den drei großen Krisen der Sowjetmacht — im Sommer 1918, im Herbst 1919, als Petrograd und Moskau bedroht waren, und im Frühjahr 1921, der Zeit einer akuten Versorgungskrise — die erste als die schwerste.
10) Vgl. die von Dzerschinski wiedergegebenen Aussagen führender linker Sozialrevolutionäre (Ausgewählte Artikel und Reden, a. a. O., S. 113).
11) Aufruf des VCIK anläßlich des Attentats auf Lenin, „Pravda" vom 31. 8. 1918.
12) Iz istorii VČK, a. a. O., S. X.

# Politische Sachbücher

## Kleine Bibliothek

Jean Claude Quiniou
**Marxismus und Informatik**
Aus dem Französischen
Bd. 41, ca. 200 S., ca. DM 12,80

Boris Čagin
Aus dem Russischen
Bd. 44, 256 S., DM 12,80

Wolfgang F. Haug
**Einführung in ‚Das Kapital'**
Zehn Vorlesungen
Bd. 45, ca. 200 S., ca. DM 12,80

Wilfried von Bredow (Hrsg.)
**Ökonomische und soziale Folgen der Abrüstung**
Texte aus West- und Osteuropa
Bd. 46, ca. 200 S., ca. DM 12,80

Katharina Hanstein
**Körperliche und geistige Arbeit im Sozialismus**
Bd. 47, ca. 250 S., ca. DM 14,80

Erich Hahn
**Theoretische Probleme der marxistischen Soziologie**
Bd. 50, ca. 300 S., ca. DM 14,80

## Erziehung und Bildung

Wolfgang Christian
**Politische Erkenntnis im Unterricht**
Ca. 160 S., ca. DM 14,80

Arthur Meier
**Soziologie des Bildungswesens**
Eine Einführung
Ca. 400 Seiten, ca. DM 16,80

A. W. Petrowski (Hrsg.)
**Allgemeine Psychologie**
Aus dem Russischen
Ca. 480 Seiten, ca. DM 19,80

## Hefte zu politischen Gegenwartsfragen

Edgar Gärtner, Jakob Goldberg
**Wachstumsdiskussion und Umweltkrise**
Bd. 11, 48 S., DM 3,—

Michail Altaiski
**Anmerkungen zum X. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas und zur Politik Mao Tse-tungs**
Bd. 12, 35 S., DM 3,—

Fidel Castro
**Kampf und Tod Salvador Allendes**
Bd. 13, 32 S., DM 3,—

**Berufsverbote durch Gesetz?**
Beiträge von W. Abendroth, F. Benseler, H. Hannover, U. K. Preuss, H. Ridder, Th. Schiller, G. Stuby u. a.
Bd. 14, ca. 80 S., ca. DM 6,—

## Sammlung Junge Wissenschaft

Gert Meyer
**Studien zur sozialökonomischen Entwicklung Sowjetrußlands 1921—1923**
Typoskript, 760 S., DM 40,—

## Sport Arbeit Gesellschaft

Sven Güldenpfennig, Walter Volpert, Peter Weinberg (Hrsg.)
**Sensumotorisches Lernen und Sport als Reproduktion der Arbeitskraft**
138 S., DM 12,80

## Hefte zum Geschichts- und Sozialkundeunterricht

Horst Ermel
**Der Übergang vom Kapitalismus der freien Konkurrenz zum Imperialismus in Deutschland**
Bd. 1, 48 S., DM 3,—

Georg Fülberth
**Die Wandlung der deutschen Sozialdemokratie vom Erfurter Parteitag 1891 bis zum Ersten Weltkrieg**
Bd. 2, 48 S., DM 3,—

Dieter Halfmann
**Der Anteil der Industrie und Banken an der faschistischen Innenpolitik**
Bd. 3, 48 S., DM 3,—

Ulrich Albrecht
**Die Wiederaufrüstung der BRD**
Bd. 5, 48 S., DM 3,—

## Allgemeine Produktion

Jürgen Kuczynski
**Wissenschaft und Gesellschaft**
Studien und Essays über sechs Jahrtausende
240 S., DM 14,80

**Völkerrecht Dokumente**
3 Bde., zus. 1454 S., DM 64,—

**Hegel-Jahrbuch 1973**
Herausgegeben von Wilhelm R. Beyer im Auftrag der Internationalen Hegel-Gesellschaft, ca. 350 S., ca. DM 55,—

**Marxistische Staats- und Rechtstheorie**
Herausgegeben vom Institut für Staat und Recht der Akademie der Wissenschaften der UdSSR
ca. 4 Bände, je 500 S., ca. je DM 32,—

Klaus Mannhardt / Winfried Schwamborn
**Schwarzbuch Kriegsdienstverweigerung**
147 S., DM 7,80

**Chile. Ein Schwarzbuch**
Herausgegeben von H.-W. Bartsch, M. Buschmann, G. Stuby, E. Wulff, Großband, 230 S., 200 Abb., Ganzleinen mit Schutzumschlag, DM 12,80

# Pahl-Rugenstein

ror kann nicht (wie Solschenizyn nahelegt, der über den weißen Terror barmherzig den Mantel des Vergessens ausbreitet, obwohl er — von einer Minderheit gegen die Bevölkerungsmehrheit ausgeübt — durch außergewöhnliche Brutalität gekennzeichnet war) pauschal und einseitig als eine Konsequenz des politischen Programms der Bolschewiki interpretiert werden. Er mußte als ein Mittel der revolutionären Selbstverteidigung, eine Maßnahme der Diktatur des Proletariats, angewandt gegen die gestürzten exploitierenden Klassen, gelten [13]). Er nahm während des Bürgerkrieges in Phasen zugespitzter Kämpfe zu und verlor immer dann an Bedeutung, wenn die Sowjetmacht ihre Positionen ausbauen konnte. So wurde die Todesstrafe nach dem Sieg der Roten Armee in den Hauptschlachten des Bürgerkrieges im Januar 1920 wieder abgeschafft [14]). Als der polnisch-russische Krieg begann und sich die Truppen der Gegenrevolution noch einmal unter General Wrangel organisierten, wurde sie im Mai 1920 wieder eingeführt. Daß von den Maßnahmen der Tscheka nicht jede gerechtfertigt war, ist in ihren Veröffentlichungen selber festgestellt und verurteilt worden; sobald Übergriffe bekannt wurden, erfuhren die Verantwortlichen die strengste Strafe — bis hin zur Erschießung [15]). Nach dem Ende des Bürgerkrieges sah die Tscheka eine Hauptaufgabe in der Hilfe für die große Zahl der in den Kriegs- und Revolutionsjahren verwaisten und verwahrlosten Kinder und Jugendlichen und ihrer Umerziehung in Jugendkolonien [16]). Solschenizyn geht hierauf nicht ein, sondern führt nur eine Polemik gegen den bekanntesten Leiter solcher Kolonien, A. S. Makarenko (S. 477), und behauptet, in der Sowjetunion seien später zwölfjährige Kinder, die Äpfel gestohlen haben, zu 20 Jahren Lagerarbeit verurteilt worden (S. 95, 514).

Solschenizyn erweckt den Eindruck, als habe die Sowjetmacht nach 1917 in verstärktem Umfang Terrormaßnahmen gegen Sozialrevolutionäre und Menschewiki durchgeführt, in denen er eine politische Alternative zu den Bolschewiki sieht. Aber diese Richtungen hatten sich bis zum Sommer 1918 durch ihre Unterstützung der Provisorischen Regierung und die Nichtanerkennung der Politik der Sowjets weitestgehend selber aus dem politischen Leben ausgeschaltet. Wo sie noch Resteinfluß besaßen, entsprach ihre Politik kaum den Interessen der Industriearbeiter und Bauern. Unter der Herrschaft der Menschewiki in Georgien, die bis Februar 1921 dauerte, gab es ständige Bauernunruhen; die georgischen Menschewisten lehnten ein Militärbündnis mit der Sowjetmacht mit den Worten ab: „Wir ziehen die Imperialisten des Westens den Fanatikern des Ostens vor" [17]). Die politischen Verhältnisse unter der Konstituante von Samara (Sommer 1918), die von den rechten Sozialrevolutionären getragen wurde, beschreibt W. H. Chamberlin (keineswegs ein Freund der Bolschewiki, aber ein Wissenschaftler, der sich um die historische Wahrheit bemüht): „Auf dem Gebiet der Regierung von Samara war jede bolschewistische Tätigkeit verboten, und die Gefängnisse der kleinen Provinzstädte waren mit Tausenden von Bolschewiki, echten und angeblichen, überfüllt. Bolschewistische Erhebungsversuche wurden mit unbarmherziger Strenge im Keim erstickt" [18]). Wenn die rechten Sozialrevolutionäre auch in der Folgezeit von der „Unvermeidlichkeit der künfti-

13) W. H. Chamberlin, a. a. O., S. 62—78 und 453—457. Vgl. auch den vom Außenkommissariat geführten diplomatischen Notenwechsel über weißen und roten Terror in: Iz istorii VČK, a. a. O., S. 183—190.
14) Iz istorii VČK, a. a. O., S. 356—357.
15) Ebd., S. 314—316 und 422.
16) Vgl. das Zirkular Dzerschinskis vom 27. 1. 1921, ebd., S. 423—425.
17) W. H. Chamberlin, a. a. O., S. 384; I. Wardin, Die Partei der Menschewiki in der Russischen Revolution, Hamburg 1922.
18) W. H. Chamberlin, a. a. O., S. 13—14; G. Ssemjonow, Die Partei der Sozialrevolutionäre in den Jahren 1917—1918, Hamburg 1922; Ignatjew, Die Tätigkeit der Sozialrevolutionäre in Archangelsk, Hamburg 1922; G. Lelewitsch, Die Konstituante von Samara, Hamburg 1922; L. Konoplowa, Offener Brief an V. Tschernow, in: Russische Korrespondenz 1922, Nr. IV/V, S. 376—378. Solschenizyn meint hingegen (S. 345), „daß die SR-Partei keinerlei Terror ausgeübt hat".

gen Wiederaufnahme des bewaffneten Kampfes gegen die bolschewistische Macht" sprachen und die „entschlossene Überwindung der bolschewistischen Diktatur" befürworteten [19]), konnten sie kaum auf eine Vergrößerung ihrer bereits stark zusammengeschmolzenen Anhängerschaft rechnen. Auch die Politik der linken Sozialrevolutionäre (die bis zum 6. Juli 1918 in der Tscheka wichtige Positionen innehatten) besaß aufgrund der inkonsistenten Programmatik dieser Partei und ihrer Strategie individueller Attentate keine tragfähige Basis. Mitte 1918 hatte sie ebenfalls ihren Einfluß unter den Massen verloren. Zahlreiche Mitglieder der menschewistischen und sozialrevolutionären Parteien sagten sich von ihren Führern, von denen sich nicht wenige durch eine Kooperation mit den Interventionsmächten kompromittiert hatten, los und schlossen sich den Bolschewiki an, der wichtigsten organisierenden Kraft in den Jahren des Bürgerkrieges [20]). Die Tatsache, daß in Sowjetrußland seit jener Periode nur eine politische Partei herrscht, ist somit ebenfalls auf spezifische historische Ursachen zurückzuführen.

*

Aufgrund verschiedener Konflikte zwischen der noch in der vorrevolutionären Zeit herangebildeten Intelligenz und der Sowjetmacht gelangt Solschenizyn zu der Schlußfolgerung, daß solche Schwierigkeiten von den Bolschewiki, die in der Intelligenz stets nur „Ungeziefer" gesehen hätten, bewußt herbeigeführt und verschärft worden seien. Diese Meinung hält einer historischen Überprüfung jedoch nicht stand. Unvermeidlich traten im Verlauf der Revolution in den Betrieben Reibungen zwischen den Arbeitern und dem Leitungspersonal auf, das unter dem alten Regime — dies war nicht aus dem Gedächtnis der Arbeiter verschwunden — Exekutor des Willens der Fabrikherren gewesen war und über eine herausgehobene soziale Stellung verfügt hatte. Nach der Revolution waren Teile der technischen und wissenschaftlichen Intelligenz nicht zu einer Kooperation mit der Sowjetmacht bereit und beteiligten sich an Boykottmaßnahmen und Produktionseinschränkungen, durch die der Hunger in den Städten noch weiter vergrößert wurde. In diesem Zusammenhang ist Lenins Anfang Januar 1918 geschriebener Artikel „Wie soll man den Wettbewerb organisieren?" zu sehen, in dem Maßnahmen gegen die parasitäre gesellschaftliche Rolle verschiedener Mitglieder der Intelligenz diskutiert wurden [21]). Durch eine breite, von den Massen der Arbeiter und Bauern getragene Bewegung sollten Produktion und Verteilung einer gesellschaftlichen Rechnungsführung und Kontrolle unterworfen werden, wobei Gesetzesübertretungen, Sabotageversuche, Müßiggang und Bestechlichkeit einzelner dieser Spezialisten strikt geahndet werden müßten. Zugleich wies Lenin jedoch — dies erwähnt Solschenizyn nicht — auf die Notwendigkeit hin, die Kenntnisse und das Fachwissen der Intellektuellen auszunutzen und von ihnen zu lernen: „Ohne Ratschläge, ohne Anleitung durch die Gebildeten, die Intellektuellen, die Fachleute kann man nicht auskommen. Jeder halbwegs verständige Arbeiter und Bauer versteht das sehr gut" [22]).

Dieser Aspekt ist von Lenin in den folgenden Jahren immer wieder hervorgehoben worden. Die Hebung des Kulturniveaus, die Erlangung technischer, ökono-

19) Vgl. die Losungen der Konferenzen der Sozialrevolutionäre 1920 und 1921, in: Iz istorii VČK, a. a. O., S. 455—456.
20) Dieser Prozeß der Loslösung von der früheren Parteiorganisation, die keine politische Perspektive mehr bot, und des Übergangs zu den Positionen der Bolschewiki setzte sich bei zahlreichen ehemaligen Menschewiki und Sozialrevolutionären auch nach dem Ende des Bürgerkrieges fort; vgl. A. Martynow, Der Auflösungsprozeß des georgischen Menschewismus, Inprekorr 1923, Nr. 35, S. 832 sowie die Berichte in Izvestija VCIK vom 9., 10., 13., 16. 10. 1923.
21) W. I. Lenin, Werke Bd. 26, Berlin (DDR) 1970, S. 402—414. In diesem — erst nach Lenins Tod veröffentlichten — Artikel wird für diejenigen Mitglieder der ehemals herrschenden Klassen und Schichten, die sich auf die Seite der Gegenrevolution stellten, das Wort Ungeziefer verwendet.
22) Ebd., S. 411.

mischer und administrativer Fertigkeiten, die Erziehung der Werktätigen zur Leitung der Produktion sind nach Lenin nicht möglich ohne eine Teilnahme der Spezialisten am Aufbau des Sozialismus, was jedoch nicht bedeutet, daß ihnen auch politische Konzessionen zu machen sind: „Einerseits ist der betreffenden bürgerlichen Schicht nicht das geringste politische Zugeständnis zu machen und jeder ihrer konterrevolutionären Anschläge schonungslos zu unterdrücken, andererseits aber ebenso schonungslos die scheinbar radikale, in Wirklichkeit aber von Unwissenheit zeugende Einbildung zu bekämpfen, als wären die Werktätigen imstande, den Kapitalismus und die bürgerliche Ordnung zu überwinden, ohne eine lange Schule der Arbeit an ihrer Seite zu durchlaufen" [23]).

Diese Einsicht fiel den Industriearbeitern oft nicht leicht. Es kamen — beispielsweise im Ural und im Donezbecken — oft aus Haß und Rache für die frühere Behandlung Ermordungen von Ingenieuren vor [24]). Der Leiter der Moskauer Wasserwerke, W. W. Oldenborger, ein hochqualifizierter Spezialist, wurde bei seiner Arbeit in einer Weise behindert und schikaniert, die ihn in den Selbstmord trieb [25]). Unmittelbar nach Bekanntwerden dieses Vorfalls wurden die Schuldigen entlassen, vor Gericht gestellt und bestraft. Lenin selber hielt den Konflikt für derart bedeutsam, daß er ihn in einem Resolutionsentwurf vor das Politbüro der Partei brachte, in dem die gesamte sowjetische Presse aufgefordert wurde, den Fall ausführlich zu behandeln und zu geißeln; das Justizkommissariat wurde angewiesen, den Prozeß besonders sorgfältig und wirkungsvoll durchzuführen; das Organisationsbüro hatte ein spezielles Parteigericht zu bilden, vor das die gesamte kommunistische Zelle gestellt werden sollte: „die Angelegenheit ist empörend: man muß Alarm schlagen" [26]). Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Fall Oldenborger schrieb Lenin in dem Beschluß des Zentralkomitees über die Rolle der Gewerkschaften: „Wenn alle unsere führenden Körperschaften ... es nicht erreichen, daß wir jeden Spezialisten, der gewissenhaft, mit Sachkenntnis und Hingabe arbeitet, auch wenn seine Ideologie dem Kommunismus völlig fremd ist, wie unsern Augapfel hüten, so kann von keinerlei ernsthaften Erfolgen beim sozialistischen Aufbau die Rede sein" [27]). In der sowjetischen Öffentlichkeit wurde der komplizierte Konflikt um Oldenborger, weil er von prinzipieller Bedeutung für die Zusammenarbeit von Sowjetmacht und Intelligenz war, ausführlich diskutiert; die entsprechenden Passagen bei Solschenizyn erwecken hingegen immer nur den Eindruck, als ob die Partei eine zynische Einstellung zu dem Problem hatte: „Wie Genosse Lenin uns gelehrt: zur Überwachung der bürgerlichen Fachleute benötigen wir den Wachhund der RKI (Arbeiter- und Bauerninspektion)" (S. 323).

Das noch immer sehr distanzierte Verhältnis zahlreicher Ingenieure zur Sowjetmacht wurde in einer Umfrage [28]) vom Sommer 1922 unter 270 Ingenieuren deutlich, die verantwortliche Positionen in der Industrie bekleideten. Die Ingenieure wurden in zwei Gruppen geteilt: die erste hatte vor 1917 einen leitenden Posten in der Betriebshierarchie eingenommen, die Mitglieder der zweiten Gruppe waren einfache Ingenieure gewesen. Die Frage, ob sie mit der Sowjetmacht sympathisierten, wurde — fünf Jahre nach der Revolution — nur von 9 % der ersten und 13 % der zweiten Gruppe bejaht. Nur 30 % der ersten Gruppe hielten ihre Arbeit für nützlich, bei der zweiten Gruppe waren es 75 %. Die Frage,

[23]) Entwurf des Programms der KPR (B), in: Lenin, Werke, Bd. 29, Berlin (DDR) 1971, S. 98.
[24]) Lenin, Werke, Bd. 33, Berlin (DDR) 1963, S. 179.
[25]) Vgl. die Notiz in der „Pravda" vom 3. 1. 1922, deutsch in: Lenin, Werke, Ergänzungsband 1917—1923, Berlin (DDR) 1971, S. 630.
[26]) Ebd., S. 404.
[27]) Lenin, Werke, Bd. 33, S. 180.
[28]) L. Kritzman, Die heroische Periode der großen russischen Revolution, Neudruck Frankfurt/M 1971, S. 233—234.

ob sie Bestechungen für absolut unzulässig hielten, beantworteten nur 25 % der ersten und 30 % der zweiten Gruppe positiv.

Daß es trotz allem sehr erfolgreiche Versuche gab, mit den bürgerlichen Spezialisten zusammenzuarbeiten, zeigte zuerst die Rote Armee, in deren Reihen nicht weniger als 50 000 Offiziere des alten Regimes dienten [29]). Auch beim Wirtschaftsaufbau wurde den Fachleuten eine Perspektive an der Seite der Sowjetmacht eröffnet: Die Diskussion um den einheitlichen Wirtschaftsplan 1920/21, die Ausarbeitung des Elektrifizierungsplans 1920, die Arbeit der Staatlichen Plankommission, des Obersten Volkswirtschaftsrats und der Volkskommissariate wurde zu einem bedeutenden Teil durch alte, parteilose Fachkräfte getragen, die in diesen Institutionen — ebenso wie in den Universitäten und Akademien — zahlenmäßig gegenüber den Parteimitgliedern weitaus dominierten [30]). Gerade der Vorsitzende der Tscheka (ab 1922 der Staatlichen Politischen Verwaltung GPU), Dzerschinski, der 1924 bis 1926 gleichzeitig Vorsitzender des Obersten Volkswirtschaftsrats der UdSSR war, bemühte sich erfolgreich um die Einbeziehung und vertrauensvolle Mitarbeit der parteilosen Intelligenz; von ihr gelte es zu lernen, und sie könne ihrerseits von den Parteimitgliedern politische Einsichten erhalten. Nach 1925 wurden zu diesem Zweck bei den Industriegewerkschaften Ingenieurs- und Technikersektionen geschaffen [31]).

Daß dieser Prozeß der Integration nicht problemlos ablief, zeigte das wachsende gegenseitige Mißtrauen in den Jahren nach 1926/27, das schließlich in offene Konflikte ausmündete. Diese — im einzelnen noch aufzuarbeitenden — Konflikte entsprangen den Diskussionen um die Ziele und Möglichkeiten des ersten Fünfjahrplans, in deren Verlauf die Spezialisten oftmals industrielle Wachstumsraten, die von der Partei nicht nur für notwendig, sondern auch für möglich gehalten wurden, als unrealistisch und willkürlich festgesetzt ansahen. Das komplizierte, ambivalente politische Verhalten der sozialen Zwischenschicht der Intelligenz in der Periode des Übergangs einer gesellschaftlichen Formation in die andere wird bei Solschenizyn an keiner Stelle in differenzierter Weise untersucht. Er appelliert nur an das bekannte Vorurteil: Intellektuelle haben unter der Bolschewiken-Herrschaft nichts zu lachen.

*

Einen zentralen Teil des Buches nehmen Schilderungen der Repressionsmaßnahmen, des Gefängnis- und Lagermilieus während der 30er Jahre und auch der Zeit unmittelbar nach 1945 ein. Die Authentizität des meisten in diesen Passagen vorgelegten Materials ist kaum zu bezweifeln; allerdings ist etwa von der Schriftstellerin Galina Serebjakowa, die in denselben Gefängnissen inhaftiert war wie Solschenizyn, darauf hingewiesen worden, daß zahlreiche entsprechende Angaben in „Archipel GULAG" ungenau oder seinem Verfasser nur vom Hörensagen bekanntgeworden sind [32]). Es besteht jedoch kein Zweifel darüber, daß speziell in den Jahren 1936 bis 1938 in massenhaftem Umfang unbegründete Verhaftungen, Deportationen und Erschießungen, Rechtsbrüche und administrative Eingriffe, Repressalien gegen bekannte Bolschewiki — oft langjährige Freunde und Mitarbeiter Lenins —, gegen leitende Wirtschaftsfunktionäre und Kommandeure der Roten Armee, die zum Teil schwere ökonomische und auch militärische Rückschläge mit sich brachten, aber auch gegen Arbeiter, Bauern

29) W. H. Chamberlin, a. a. O., S. 29—30.
30) Zahlreiche Daten hierzu finden sich in dem Band Rukovodjaščie kadry RKP (b) i ich raspredelenie (Die leitenden Kader der RKP (b) und ihre Verteilung), Moskau 1925.
31) F. E. Dzierzynski, Ausgewählte Artikel und Reden, a. a. O., S. 222—224, 232 und passim; E. H. Carr und R. W. Davies, Foundations of a Planned Economy 1926—1929, Vol. I, 2, London/Melbourne/Toronto 1969, S. 574—604.
32) Vgl. den Bericht von Hermann Pörzgen in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 2. 3. 1974.

und Angestellte, die sich nichts hatten zuschulden kommen lassen, vorgenommen worden sind, die in Arbeitslager deportiert wurden. So häufig und detailliert diese Übergriffe und Repressalien beschrieben worden sind, so wenig ist es bisher gelungen, sie hinreichend zu erklären. Solschenizyn leitet sie aus den Zielsetzungen der russischen Revolution selber ab und konstruiert eine bruchlose Kontinuität zwischen den frühen Maßnahmen der Tscheka und der Repressionswelle der 30er Jahre. Deren Exzesse und Irrationalitäten unterschieden sich jedoch sehr deutlich von den Maßnahmen der Anfangsphase der Revolution. Auch ließ die Intensität der Repressionen bereits in den Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg merklich nach, eine Tendenz, die sich während des Krieges fortsetzte, obwohl es dann in den Nachkriegsjahren eine begrenzte Wiederbelebung jener Maßnahmen gab, bis sie seit der ersten Hälfte der 50er Jahre von der KPdSU und der Regierung schrittweise zurückgenommen und nach dem XX. Parteitag scharf verurteilt wurden. Auch die seitherige im politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Bereich konstatierbare erhebliche Ausweitung der sozialistischen Demokratie vermag zu zeigen, daß diese Repressalien nicht ein struktureller Bestandteil des sowjetischen Herrschaftssystems darstellen, wie dies Solschenizyn, der Totalitarismus-Ideologie folgend, annimmt [33]). Zudem sind die 30er Jahre keineswegs durch Repressionsmaßnahmen allein bestimmt. Gerade in dieser Phase der sowjetischen Gesellschaftsentwicklung konnten Aufgaben gelöst werden, die während der Periode der Neuen Ökonomischen Politik unbewältigt blieben. Dies gilt beispielsweise für die Beseitigung des Analphabetentums (innerhalb von zwei Planjahrfünften lernten 40 Mio Erwachsene lesen und schreiben [34])), die Erhöhung der Qualifikationen der Arbeitskräfte (allein im Jahr 1937 beendeten 3 Mio Industriearbeiter die technische Schulung und Weiterbildung [35]), den kulturellen Aufschwung in den Randgebieten, in denen es bisher teilweise sogar an einer Schriftsprache gefehlt hatte, den Ausbau der Infrastruktur, der schwerindustriellen Basis und der Kriegsindustrie, die zahlenmäßige Stärkung der Arbeiterklasse (1928 zählten 12 % der Bevölkerung zur Arbeiterklasse, 1939 hingegen 32,5 % [36]) und vor allem für die Hauptaufgabe der Übergangsperiode: die Überwindung der Vielfalt von sozialökonomischen Formationen zugunsten einheitlicher sozialistischer Produktionsverhältnisse in Industrie und Landwirtschaft. Ohne die Überwindung der überkommenen ökonomischen Rückständigkeit hätte die UdSSR vermutlich den Überfall des nationalsozialistischen Deutschland nicht erfolgreich abwehren können (aber nach Solschenizyn wäre ja 1945 eine Niederlage des sowjetischen Volkes besser gewesen). Im Rahmen des Produktionsaufschwungs der 30er Jahre wurden auch weitaus mehr Werktätige in den sozialistischen Wettbewerb und die Arbeit der Sowjets und Gewerkschaften einbezogen als in der Periode zuvor [37]); daß auch die öffentliche Aussprache um die sozialistischen Ziele in Einzelbereichen mit großer Intensität geführt wurde, zeigt die Diskussion um die Verfassung von 1936.

Gleichzeitig gab es jedoch dogmatische Fehlentwicklungen und Verhärtungen der marxistischen Theorie (etwa in Stalins Lehre, daß sich auch nach dem Ende der Übergangsperiode und der Beseitigung der exploitierenden Klassen der „Klassenkampf verschärfen" würde) und einen exzessiven Persönlichkeitskult. So sind für die 30er Jahre außerordentlich widersprüchliche Entwicklungstenden-

---

33) Zur Kritik dieser Ideologie vgl. B. Blanke, „Rot gleich Braun", in: „Das Argument", Nr. 33, S. 27—31; W. Hofmann, Stalinismus und Antikommunismus, Frankfurt/M 1967.
34) I. B. Berchin, Geschichte der UdSSR 1917—1970, Berlin (DDR) 1971, S. 423.
35) Ebd., S. 408.
36) In diesen Prozentangaben sind nichtarbeitende Familienmitglieder miteingeschlossen; vgl. SSSR v cifrach v 1970 godu (Die UdSSR in Zahlen 1970), Moskau 1971, S. 23.
37) I. B. Berchin, a. a. O., S. 396—397.

zen charakteristisch, die bei Solschenizyn freilich nirgendwo herausgearbeitet werden [38]).

Er hält auch die Bedrohung der Sowjetunion durch die entwickelten kapitalistischen Staaten nicht für real, sondern eher der Einbildung der Kommunistischen Partei entsprungen (S. 238, 317, 343, 366, 379). Tatsächlich ist jedoch der spezifische Charakter der nachholenden Industrialisierung der UdSSR nicht ohne diese ständige Bedrohung durch Außenfaktoren zu begreifen [39]). Die außenpolitische Isolierung war 1927 — dem Jahr des Abbruchs der diplomatischen und Handelsbeziehungen durch Großbritannien, der Niederlage der chinesischen Revolution, der Ermordung des sowjetischen Botschafters in Warschau, des drohenden Abbruchs der diplomatischen Beziehungen durch Frankreich — erneut deutlich geworden und hat mit zu dem Entschluß beigetragen, das industrielle Entwicklungstempo zu beschleunigen. Die außenpolitische Situation der 30er Jahre war im wesentlichen durch zwei Faktoren bestimmt: den raschen Aufstieg der faschistischen Staaten und die Strategie der „Beschwichtigung" und des Nachgebens gegenüber der aggressiven Außenpolitik dieser Länder durch die bürgerlichen Demokratien. Seit dem Machtantritt Hitlers hatte jedes Jahr die Bedrohlichkeit dieser Faktoren vor Augen geführt: der deutsch-polnische Nichtangriffspakt 1934, das englisch-deutsche Flottenabkommen 1935, der von den demokratischen Regierungen tolerierte Einfall Italiens in Abessinien 1935, die von Japan provozierten Grenzzwischenfälle in den Jahren nach 1935, die Haltung der westlichen demokratischen Regierungen zum spanischen Bürgerkrieg nach 1936, der „Antikominternpakt" 1936, schließlich die Annexion Österreichs und das Münchener Abkommen 1938, das Hitler ermutigte, seine Aggression im Osten Europas fortzusetzen. Da spätestens nach dem 1936 verabschiedeten nationalsozialistischen Vierjahrplan deutlich war, daß Deutschland offen auf einen Krieg zusteuerte, und Hitler nie verheimlicht hatte, daß dieser Krieg vorab gegen die UdSSR als den „Hort des Weltbolschewismus" geführt werden sollte, mußten die Industrialisierungsanstrengungen in der Sowjetunion abermals forciert werden.

In den Jahren zwischen 1933 und 1937 vergrößerte die Sowjetmacht die Mittel für die Landesverteidigung um das Zwölffache [40]). Unter ständigem Zeitdruck hat damals „die Partei das Land gleichsam angepeitscht, um seinen Vormarsch zu beschleunigen" [41]). Der forcierte Aufbau verlief unter diesen Umständen nicht ohne Widersprüche und Reibungen, zumal es auch keine historischen Vorbilder für den Aufbau einer sozialistischen Planwirtschaft gab. Für Produktionsstockungen, die unsachgemäße Behandlung von Maschinen, Arbeitsunfälle, eine mangelhafte Arbeitsorganisation, für Fehlplanungen und Versorgungsprobleme wurde in dieser Zeit nach Diversanten, Saboteuren und Spionen gefahndet, obwohl die Ursachen solcher Schwierigkeiten oftmals objektiver Natur waren und aus dem geringen Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte, der Mittelknappheit und der nichtproportionalen Gesamtentwicklung der Wirtschaft resultierten. In den Jahren 1936 bis 1938 erreichte diese Welle von Mißtrauen, Beschuldigungen, Anklagen und Verurteilungen auch die Spitzen der Partei. Das Problem der exzessiven, partiell irrationalen Machtausübung ist — wie Werner Hofmann hervorgehoben hat — in diesem Kontext der beschleunigten nachholenden Industrialisierung unter den Bedingungen unmittelbarer außenpolitischer Bedrohung wis-

38) Diese widersprüchliche Entwicklung wird mit dem Begriff „Stalinismus" ebensowenig abgedeckt wie der Prozeß der Überwindung der Deformationen jener Jahre.
39) Geschichte der sowjetischen Außenpolitik, 1. Teil 1917—1945, Berlin (DDR) 1969; I. M. Maiski, Memoiren eines sowjetischen Botschafters, Berlin (DDR) 1967.
40) I. B. Berchin, a. a. O., S. 401.
41) J. Stalin, Fragen des Leninismus, Moskau 1947, S. 455.

senschaftlich zu analysieren [42]). Die politischen und gesellschaftlichen Ziele der Oktoberrevolution sind jedoch nicht, wie Solschenizyn unterstellt, mit den Deviationen der 30er Jahre identisch — ebensowenig haben sich die Prinzipien der großen Französischen Revolution im terreur der Jakobiner erschöpft.

In einem geringeren Umfang reproduzierten sich verschiedene der irrationalen Maßnahmen der 30er Jahre in der Nachkriegszeit, als es darum ging, die ungeheuren Kriegszerstörungen (1710 Städte, über 70 000 Dörfer, 31 850 Industriebetriebe waren verwüstet worden; insgesamt waren materielle Werte in Höhe von rund 679 Mrd Rubel zerstört worden; mehr als 20 Mio Tote waren zu beklagen [43])) unter den Bedingungen des Kalten Krieges und des amerikanischen Atombombenmonopols in kürzester Frist zu beseitigen [44]). Zwar wurde 1947 die Todesstrafe abgeschafft, aber aufgrund unberechtigter Anklagen wurden auch zahlreiche Unschuldige zum Aufenthalt in Arbeitslagern verurteilt [45]).

Die russische Revolution ist bei der Verwirklichung ihrer Ziele auf die größten objektiven Hindernisse gestoßen. Die Diktatur des Proletariats mußte in dem ökonomisch rückständigen Land alleine mit der Industrialisierung, der Modernisierung der Landwirtschaft und der Hebung des allgemeinen kulturellen und zivilisatorischen Niveaus umfangreiche Aufgaben bewältigen, die in zahlreichen westlichen Ländern bereits im Rahmen der bürgerlichen Gesellschaft gelöst worden waren. Zudem hatte die Sowjetmacht nach 1918 und 1941 fast 20 Jahre aufzuwenden, um die ausländischen Interventionen abzuwehren und die katastrophalen Kriegsfolgen zu beseitigen. Die Bolschewiki haben selber konstatiert, daß bei der Lösung dieser Probleme immer wieder Fehler gemacht wurden. Lenin hatte sich hierzu bereits kurze Zeit nach der Oktoberrevolution in seinem Brief an die amerikanischen Arbeiter geäußert: „Auf je hundert unserer Fehler, die die Bourgeoisie und ihre Lakaien ... in die Welt hinausschreien, kommen 10 000 große, heroische Taten, die um so größer und um so heroischer sind, als sie einfach sind, nicht in die Augen fallen, sich im Alltag des Fabrikviertels oder des weltverlorenen Dorfes abspielen und von Menschen begangen werden, die es nicht gewohnt sind (und auch keine Möglichkeit dazu haben), jeden ihrer Erfolge in alle Welt hinauszuposaunen. Aber auch wenn das Gegenteil der Fall wäre — ich weiß wohl, daß eine solche Annahme unzutreffend ist —, auch wenn auf 100 unserer richtigen Handlungen 10 000 Fehler entfielen, ja auch dann noch wäre unsere Revolution groß und unbesiegbar; *und sie wird auch vor der Weltgeschichte* groß und unbesiegt dastehen, denn es ist *das erstemal,* daß nicht die Minderheit, nicht allein die Reichen und Gebildeten, sondern die wirklichen Massen, die ungeheure Mehrheit der Bevölkerung selbst ein neues Leben aufbauen, *aus eigener Erfahrung* über die schwierigsten Fragen sozialistischer Organisation entscheiden" [46]).

---

42) W. Hofmann, Die Arbeitsverfassung der Sowjetunion, Berlin (West) 1956; ders., Stalinismus und Antikommunismus, Frankfurt/M 1967.
43) Narodnoe chozjajstvo SSSR 1922—1972, Moskau 1972, S. 55.
44) G. Alperovitz, Atomare Diplomatie, Hiroshima und Potsdam, München 1966. Der Autor zitiert (S. 144) den Ausspruch Präsident Trumans vor seinem Treffen mit der sowjetischen Delegation in Potsdam 1945: „Wenn sie (die Atombombe) explodiert, und ich glaube, sie wird es tun, dann werde ich sicher einen Knüppel für diese Jungs haben."
45) Vgl. Solschenizyns 1962 in der UdSSR erschienene Erzählung „Ein Tag im Leben des Iwan Denissowitsch", in dem sich der Autor einer sozialistischen Perspektive noch nicht so diametral entgegenstellt. Sein früheres Werk läßt sich in die Arbeiten jener sowjetischen Schriftsteller einordnen, die — wie z. B. Bondarjew, Rybakow und Tendrjakow — seit den 50er Jahren die künstlerische Aufarbeitung des Lebens in den 30er Jahren in das Zentrum ihrer literarischen Tätigkeit gestellt haben. Aus der umfangreichen Literatur über das Leben in den Arbeits- und Besserungskolonien jener Zeit ist auch das Buch von Ahto Levi, Ich war der Graue Wolf, Berlin 1970, hervorzuheben, in dem auf der Grundlage autobiographischer Aufzeichnungen die Umerziehung Straffälliger durch gesellschaftlich nützliche Arbeit dokumentiert wird.
46) Lenin, Werke, Bd. 28 (Berlin (DDR) 1970, S. 59; Hervorhebungen im Original.

## III

Das Buch „Archipel GULAG" läßt keine der stereotypen Figuren des in den kapitalistischen Ländern seit langem verbreiteten Sowjetunion-Bildes aus: 1917 hat eine diktatorische Minderheit die Macht erobert und sich fortan nur mit Gewalt und Brutalität zu halten vermocht; der Geist wird in der UdSSR unterdrückt, und die Wirtschaft liegt darnieder; die sowjetische Außenpolitik ist für das freie Ausland gefährlich. Die Absicht Solschenizyns, durch die Kritik an den partiellen Fehlentwicklungen und Irrationalitäten späterer Phasen der Revolutionsentwicklung (die zweifellos existiert haben) die Grundprinzipien der Oktoberrevolution und des Sozialismus zu treffen, kann in der bürgerlichen Öffentlichkeit mit großer Resonanz rechnen. Wenn Solschenizyn erklärt, die Russen seien ein „asiatisches Volk" (S. 144), die Völker Osteuropas hätten nach 1945 ihre Unabhängigkeit verloren und die amerikanischen Truppen hätten sich (entgegen den Abmachungen der Antihitlerkoalition) 1945 nicht aus den „riesigen Gebieten von Sachsen und Thüringen" zurückziehen sollen (S. 251, 252), so harmonisiert dies ebenfalls mit den geläufigen Mustern konservativ-bürgerlicher Ideologie. Der „unduldsame Antimarxismus" [47]) seines Buches kann der Totalitarismustheorie, deren früherer Glanz in den letzten Jahren deutlich verblaßt ist, zumindest für eine kurze Zeitspanne zu neuem Leben verhelfen. Solschenizyns Polemik gegen das Kriegsverbrechertribunal Bertrand Russells (S. 504), seine Warnung an die Vertreter der Arbeiterbewegung und die Intellektuellen in den kapitalistischen Ländern, eine sozialistische Strategie zu verfolgen — man werde sie eines Tages ebenfalls „anbrüllen, verhaften und ... auf unsern Archipel abschleppen" [48]) —, sein Rat an die KPdSU, dem Marxismus abzuschwören [49]), seine Auffassung, daß die Lüge ein Grundpfeiler des Sowjetstaates sei [50]), daß in der UdSSR „Radio Liberty die einzige objektive Informationsquelle" darstelle [51]), daß Afrikaner in der Republik Südafrika besser leben würden als Kritiker in der UdSSR [52]), die Tatsache, daß er nach seiner Ankunft im Westen aus seinen Manuskripten negative Urteile über den „Verfall" und den „Mangel an ethischen Grundlagen" der bürgerlichen Demokratien strich [53]), wird in den ideologieproduzierenden Agenturen der kapitalistischen Staaten mit Aufmerksamkeit und Genugtuung registriert.

So werden alle Mittel der Öffentlichkeitsbearbeitung eingesetzt, um Person und Werk Solschenizyns bekanntzumachen. Seit Ende 1973 vergeht kaum ein Tag, an dem nicht über Fernsehen, Rundfunk, Zeitungen und Illustrierte ausführlich über sein Leben, seine Familie, seine Vergangenheit, seine Ausbürgerung und seine Presseerklärungen berichtet und kolportiert wird. Eine Heerschar von Journalisten und Bildreportern wird in Bewegung gesetzt, um die Welle um Solschenizyn nicht zurücklaufen zu lassen. „Archipel GULAG" wird als eine „publizistische Weltsensation", als Solschenizyns „bei weitem explosivstes Werk", eine „neue literarische Bombe", eine „in den Kreml geworfene Buchbombe ...", der schwerste Angriff, der bisher von einem innerhalb der sowjeti-

47) H. Pörzgen in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 5. 3. 1974.
48) Aufruf vom 12. 2. 1974; „Neue Zürcher Zeitung" vom 22. 2. 1974; „Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 14. 2. 1974. — In ähnlicher Weise wandte sich der aus der UdSSR ausgereiste Schriftsteller Maximow in einem Gespräch mit dem bayerischen Kultusminister gegen sozialistische Strömungen in Westeuropa. Über diese Unterhaltung berichtet die „Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 22. 3. 1974: „Und da der Schriftsteller kein Mann ist, der mit seinen Ansichten lange hinter dem Berg hält, macht er sogleich seinem Ärger darüber Luft, daß im Westen so viele Menschen das Heil im Sozialismus zu finden glauben. ... Zum Abschied ergriff Maximow die Rechte des Ministers mit beiden Händen. Der russische Schriftsteller hatte zuvor noch die Zusicherung erhalten, Maier werde sich für seine Aufnahme in die Akademie der Schönen Künste verwenden, der schon Solschenizyn und Brodskij als Mitglieder angehören."
49) „Der Spiegel" 1974, Nr. 11, S. 132.
50) „Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 22. 1. 1974.
51) „Deutsche Volkszeitung" vom 24. 10. 1973.
52) „Die Zeit" vom 23. 11. 1973.
53) „Der Spiegel" 1974, Nr. 11, S. 132.

schen Grenzen lebenden Bürger gegen das System unternommen worden ist", angesehen, mit dessen Hilfe der Autor eine „Generalabrechnung" vornimmt und hofft, „das sowjetische Volk zur Revolte zu bringen und die Jahrzehnte der Unterdrückung zu beenden" [54]). Solschenizyn ist das „personifizierte Weltgericht über Anspruch und Inhalt, Geschichte und Resultat von 56 Jahren Sowjet-Macht" [55]). Das Buch stellt ein „reißendes Wasser", eine „furiose, kenntnisreiche, abgewogene und in ihrer Abgewogenheit gnadenlose Abrechnung mit dem Sowjetsystem" dar, eine „Summe aller Kritik am Sowjetsystem, geht mit der Schubkraft einer Rakete von der Rampe" [56]). Solschenizyn wird als „Nachfolger Tolstois und Dostojewskis" angesehen [57]), und seinem Buch wird Monumentalität und Klassizität bescheinigt, noch ehe es auf dem Markt erschienen ist. Bedeutende Publikationsorgane — „New York Times", „Observer", „Spiegel", „Frankfurter Allgemeine Zeitung" — reißen sich um den Vorabdruck des Buches. Vor seinem Verfasser bekunden Staatsmänner der westlichen Welt ihren „hohen Respekt" [58]).

Nachdem der Markt auf diese Weise präpariert worden ist, kann das Buch wenige Tage nach seinem Erscheinen in der BRD auf Platz 4 der Bestseller-Liste springen; eine Woche später ist es auf Platz 2 vorgeschoben worden, und seit Mitte Februar nimmt es endlich den 1. Platz ein [59]). Täglich werden für die deutsche Ausgabe 5000 bis 10 000 Bestellungen registriert; bis zum 19. März 1974 waren 785 000 Exemplare gedruckt [60]). Damit auch die Bürger der Sowjetunion, denen ja — wer könnte dies nach der Lektüre von Solschenizyn noch bezweifeln — jegliche Information über Geschichte und Gegenwart ihres Landes von der Partei verwehrt wird, endlich die Wahrheit über sich selbst erfahren, senden Radio Liberty, BBC London und die Deutsche Welle oft mehrmals am Tag umfangreiche Auszüge aus dem Buch in mehr als einem Dutzend Sprachen der UdSSR [61]). Gleichzeitig wird in Paris eine russische Miniaturausgabe des Buches in Zigarettenschachtelformat vorbereitet [62]).

Die von den Massenmedien der kapitalistischen Länder inszenierte Solschenizyn-Kampagne zielt zunächst auf die Intellektuellen, die daran gehindert werden sollen, Ansätze eines sozialistischen Bewußtseins herauszubilden, indem ihnen eingehämmert wird, daß in der UdSSR und den übrigen sozialistischen Ländern Geistesfreiheit immer schon unterdrückt worden ist und die Intelligenz dort nur als „Ungeziefer" angesehen wird; hiermit kann man sie über ihre eigene Lage hinwegtrösten, die sowohl in der Wirtschaft als auch im Kulturbetrieb und Ausbildungssektor durch zunehmende Abhängigkeiten und Beschränkungen gekennzeichnet ist, und sie daran hindern, für eine Verbesserung ihrer Lage an der Seite der gewerkschaftlichen und politischen Organisationen der Arbeiterklasse zu kämpfen. Darüber hinaus kommt der Kampagne die Funktion zu, generell das Denken in gesellschaftlichen Alternativen abzuschneiden. Dies ist gerade in einer Zeit wichtig, in der die Reproduktionsschwierigkeiten des Kapitalismus offenkundig zunehmen und die bürgerliche Gesellschaft den Massen keine anziehenden Perspektiven eröffnen kann: angesichts der in allen kapitalistischen Staaten manifesten Arbeitslosigkeit, der um sich greifenden Arbeits-

54) Vgl. die im „Spiegel" 1974, Nr. 1/2, S. 3 und S. 46—51, wiedergegebenen Beurteilungen durch bekannte westliche Zeitungen.
55) „Der Spiegel" 1974, Nr. 8, S. 66—67.
56) R. Augstein im „Spiegel" 1974, Nr. 1/2, S. 4—5.
57) Ebd.
58) Richard Nixon in der Fernsehrede vom 26. 2. 1974; vgl. „Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 27. 2. 1974.
59) „Der Spiegel" 1974, Nr. 6, 7 und 8.
60) „Der Spiegel" 1974, Nr. 10, S. 108; die Zeitschrift „Quick" wußte in diesem Zusammenhang zu berichten, daß im Westen „ein Vermögen von mindestens sechs Millionen Dollar an Tantiemen seiner Bücher" auf Solschenizyn wartete (Nr. 9/1974, S. 15).
61) „Der Spiegel" 1974, Nr. 5, S. 61, und Nr. 6, S. 16—17.
62) „Der Spiegel" 1974, Nr. 1/2, S. 47.

platzunsicherheit, der fortschreitenden Inflation, der Reduktion des Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten und des anvisierten wirtschaftlichen „Nullwachstums" sind im ideologischen Bereich verstärkte Anstrengungen notwendig, um den Prozeß der Entfaltung von Klassenbewußtsein abzubremsen. Mit Hilfe der Kampagne können Informationen über die tatsächlichen Verhältnisse in den sozialistischen Ländern, in denen es Arbeitsplatzsicherheit, Preisstabilität und ein geplantes Wirtschaftswachstum gibt, ebenso abgeblockt werden wie Nachrichten aus den Randterritorien der imperialistischen Welt, die Zweifel darüber aufkommen lassen könnten, ob im Westen wirklich freiheitlich-demokratische Grundprinzipien realisiert werden: wer mit Solschenizyn mitfühlt, braucht sich weniger um Morde und Folterungen in Chile, die mit dem Würgeeisen hingerichteten Franco-Gegner in Spanien, die deportierten Studenten in Griechenland oder die erschossenen Literaten im Iran zu bekümmern. Solche Verdrängungsleistungen fallen um so leichter, wenn in der BRD von einem Schriftsteller erklärt wird, daß es in faschistischen Ländern „mehr Freiheit" gebe als in den existierenden sozialistischen [63]).

Die von Solschenizyn vorgenommene Identifizierung von Sowjetmacht und Zwangsherrschaft kann vorzüglich verwendet werden, wenn es darum geht, die „Verstärkung der Verteidigungsanstrengungen" und eine zurückhaltende oder blockierende Taktik bei den Verhandlungen über gesamteuropäische Sicherheits- und Friedensregelungen in der Öffentlichkeit zu begründen [64]). Sein Buch ist — wie die gesamte Kampagne um sowjetische „Dissidenten" — dafür geeignet, in den bürgerlichen Staaten mögliche innenpolitische Rückwirkungen einer sich anbahnenden europäischen Entspannung — eine Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums zugunsten sozial sinnvoller Zwecke, einen Abbau des traditionellen Feindbildes, ein Mehr an realer Mitbestimmung und Demokratie in allen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen — abzuwehren.

Die großen Presseagenturen haben sehr rasch erkannt, daß Solschenizyns „Archipel GULAG" ein ausgezeichnetes Instrument der ideologischen Gegenaufklärung und politischen Disziplinierung darstellt. Mit seiner Hilfe soll „der Verfallsprozeß der kommunistischen Idee" beschleunigt werden [65]). „Die Welt" erhofft von Solschenizyn nichts weniger als einen „Ruck der Weltgeschichte" und meint [66]): „Es könnte nämlich sein, daß man dereinst auf Solschenizyn eine welthistorische Wende datieren wird: daß mit Solschenizyn der Marxismus seinen Höhepunkt überschritten, seine letzte Unschuld verloren, seinen selbstgewissen Optimismus eingebüßt, kurz, den Niedergang angetreten hätte. Die Weltherrschaft von Fanatismus und Verblendung, die die Marxisten in Ost und West frohlockend prophezeien, wird nicht kommen, und Solschenizyn wird zu diesem Scheitern, zum Sieg der Menschenwürde und der Freiheit mehr beigetragen haben als jeder andere und je ein einzelner zuvor." Aber auch mit Hilfe der gegenwärtigen massiven Kampagne wird diese von der Welt des Kapitals herbeigesehnte Wende kaum erreicht werden.

Einen „Ruck der Weltgeschichte" hat das Jahr 1917 und nicht das Buch „Archipel GULAG" mit sich gebracht, das die Interessen der Klassen formuliert, die in jenem Jahr nicht nur im russischen Maßstab eine entscheidende Niederlage erlitten haben.

63) G. Grass in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 26. 2. 1974 und der „Frankfurter Rundschau" vom 27. 2. 1974.
64) Vgl. hierzu auch Krimhilde Marx, Die KSZE. Programmierte Skepsis. Zur Berichterstattung der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" über die Vorbereitungen zur Europäischen Sicherheitskonferenz, Hann. Münden (Chr.-Gauke-Verlag) 1973.
65) J. Fest in der „Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 9. 1. 1974; vgl. auch W. J. Müller, Prüfstein Solschenizyn: Entlarvte deutsche Linke, „Bayernkurier" vom 23. 2. 1974.
66) W. Schneider, Ein Ruck in der Weltgeschichte. Was Solschenizyn für die Zukunft des Marxismus bedeutet, in: „Die Welt" vom 21. 1. 1974.

# Medienkritik

## STANDPUNKT UND OBJEKTIVITÄT

„Das ist die Frau!", meldete „Bild" am 13. März 1974 zu einem groß aufgemachten Porträt. Der Springer-Steckbrief galt jener couragierten Mutter von zwei Kindern, die „nicht die Kraft (sc. hatte), noch ein Kind zu gebären und ihm genausoviel Liebe zu schenken wie den anderen beiden" (Interview im „Spiegel" vom 18. März). Sie tat darum dasselbe, was jährlich zehntausende von Frauen machen. Sie ließ ihre Schwangerschaft abbrechen. Doch sie verhielt sich nicht „normal". D. h. zunächst, sie schlich sich weder zu einem Engelmacher noch zahlte sie ein horrendes Honorar an einen jener bigotten Vertreter der Ärztezunft, die gleichzeitig für Abtreibung und § 218 stimmen. Vielmehr setzte sie sich mit einem Ärzteteam in Verbindung, das den Eingriff kostenlos ausführte. D. h. schließlich, sie wahrte nicht das Dunkel und Schweigen der Illegalität. Vielmehr war sie von der Berechtigung ihres Vorgehens überzeugt. Unter anderem darum erklärte sie sich damit einverstanden, daß Alice Schwarzer mit einem Team des ARD-Magazins „Panorama" den Schwangerschaftsabbruch im Bild festhielt. Der Beitrag sollte in der Sendung vom 11. März gezeigt werden.

Dazu ist es freilich nicht gekommen. Der Film wurde nach einer Schaltkonferenz der ARD-Intendanten (11. März, 18 Uhr — vgl. „Süddeutsche Zeitung" vom 13. März) aus dem Magazinprogramm gestrichen. Interveniert hatten u. a. der katholische Klerus, allen voran Julius Kardinal Döpfner mit seinem „Machtwort zum Montag" („Bild" vom 13. Februar), führende Politiker der Christdemokraten und der Verband der Ärzte Deutschlands (Hartmann-Bund). Am Tag darauf schlossen sich dieser Troika auch Vertreter der evangelischen Kirchen an (vgl. „Welt" vom 13. März).

Insgesamt gab es eine breite Skala von Reaktionen auf die Absetzung. Nicht nur Befürworter und Gegner des § 218 prallten aufeinander. Zur Debatte stand das Medium Fernsehen selbst. Der stellvertretende NDR-Intendant Dietrich Schwarzkopf sah in der drohenden „Parzellierung" („Spiegel" vom 18. März) der Sender eine Gefahr für die ARD. Hans Bausch, ARD-Vorsitzender, hielt den Vorfall zumindest für einen „begrenzten Konflikt" („Frankfurter Rundschau" vom 22. März). Der leitende Bischof der vereinigten evangelisch-lutherischen Kirche Deutschlands, Hans-Otto Wölber, fragte in einem Fernschreiben an den NDR-Intendanten entsetzt: „Wollen Sie das Fernsehen zum Agenten gesellschaftlicher Prozesse machen?" („Frankfurter Rundschau" vom 15. März). Daß dies keine Frage sein dürfte, meinte hingegen Burkhard Hirsch, Vorsitzender der medienpolitischen Arbeitsgruppe der FDP, „Zensur im Widerspruch zu Artikel 5 des Grundgesetzes" („Die Welt" vom 13. März) befürchtend. Mitglieder der Deutschen Journalisten-Union betrachteten den „Absetzungsbeschluß als mit der Presse- und Informationsfreiheit unvereinbar" („Unsere Zeit" vom 13. März).

Doch durch die Absetzung des „Panorama"-Beitrages, den die „Hamburger Morgenpost" vom 13. März „so harmlos wie die Kindersendung ‚Rappelkiste' " fand, ist mehr deutlich geworden als eine bloße Scheidung der Gemüter. Mit ihr entlarvte sich die spezifische Informationsideologie der bürgerlichen Massenmedien, über alles objektiv berichten zu wollen, ohne dabei einen bestimmten Standpunkt einzunehmen. Wie es indessen um die objektive Berichterstattung wirklich bestellt ist, zeigen die Vorwürfe, über die „Panorama" gestolpert ist, nur allzu deutlich. In der „Welt" vom 13. März wurden sie knapp zusammengefaßt: „die geplante Sendung ... verstieß in dreifacher Hinsicht gegen das Gesetz. Sie verherrlichte eine strafbare Handlung, sie war darin in besonderem Maße jugendgefährdend, und sie verletzte die religiösen und sittlichen Gefühle breiter Bevölkerungskreise."

Wie aber wird eine strafbare Handlung nicht verherrlicht? Ganz davon abgesehen, daß das Deutsche Fernsehen schon mehrmals über Schwangerschaftsunterbrechungen berichtet hat, konnte man die Antwort auf diese Frage in der gleichen „Panorama"-Sendung finden, aus der der § 218-Beitrag gestrichen war: in einem

Film über neonazistische Umtriebe. „Führer" Hoffmann strolchte mit seiner Gefolgschaft aus den Nürnberger Wäldern via Fernsehen in bundesdeutsche Wohnstuben — ein bewaffneter Haufe faschistoider Gegner der Demokratie.

Wie verhindert man Jugendgefährdung? Ganz davon abgesehen, daß die „Verherrlichung einer strafbaren Handlung" offenbar mehr oder weniger oder „in besonderem Maße" jugendgefährdend sein kann, läßt sich das vor westdeutschen Bildschirmen täglich studieren: an den lustigen Schweinchen-Dick-Shows, den in besonderem Maße die Jugend berücksichtigenden Informationen in der Werbung, den spannenden und dabei moralischen Krimis, den erzieherischen Western usw.

Wie endlich läßt sich die Verletzung der religiösen und sittlichen Gefühle breiter Bevölkerungskreise vermeiden? Ganz davon abgesehen, daß der inkriminierte Beitrag „Panoramas", vier Tage später in den dritten Programmen von NDR und RB gesendet, offensichtlich schnell und stark an Unsittlichkeit eingebüßt hat, wurde dies am Tag vor der Absetzung von der ARD demonstriert: am 10. März um 21 Uhr lief der Ingmar-Bergman-Film „Schreie und Flüstern". Hier wurde der brutale Todeskampf einer Frau nicht einfach so gezeigt, sondern als Frage nach dem Sinn des Lebens, also religiös. Hier zerschnitt sich eine Frau nicht aus Sensationshascherei mit einer Glasscherbe die Vagina, sondern mit tieferem Sinn, also sittlich.

So sieht die Objektivität der Standpunktlosigkeit aus: opportunistisch. Die Institution der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist nahezu perfekt an die bestehenden Herrschaftsverhältnisse angepaßt. In den Entscheidungsorganen sind die Vertreter der arbeitenden Klasse hoffnungslos unterrepräsentiert. Die mediale Hierarchie selbst produziert ihren Nachwuchs als Journaille. Die Entscheidungsgewalt ist beim Intendanten konzentriert. Kritische Berichterstattung erhält in diesem System den Charakter abweichenden Verhaltens. Das meint zweierlei: 1) fühlt sich der Apparat in seiner Funktionsfähigkeit bedroht. Er reagiert mit Zensur; 2) fühlt sich der Berichterstatter in seiner Funktionstüchtigkeit gefährdet. Er reagiert mit Entschuldigung. Die Folge des Eklats ist verstärkte Anpassung auf allen Seiten.

Standpunktlosigkeit wird so zum Lebenselement des Medienarbeiters. In den zwei Formen der herrschenden Informationsideologie schlägt sich das nieder. Objektivismus und Subjektivismus ergänzen sich darin, die Dialektik von Subjekt und Objekt im Erkenntnisprozeß zu leugnen. Während der Objektivismus von einer mechanischen Basis aus die aktive Rolle des Subjekts bei der Abbildung von Realität bestreitet und deren Bild als bloße Verdopplung begreift, betont der Subjektivismus die unterschiedliche Individualität der Erkennenden, aufgrund derer Objektivität ohnehin nicht möglich sei. So kann Merseburger behaupten, sein Beitrag sei wahr, weil er lediglich abfilmte, was geschehen ist. Die Mehrzahl der ARD-Intendanten hält dem entgegen, der Film sei untragbar, weil die Subjektivität der Aufnahme mit derjenigen der Rezeption konfligiere (— sich nicht, wie der Fernsehdirektor des Bayerischen Rundfunks, Helmut Oeller, es in der Diskussion zum „Panarama"-Film am 15. März im Programm von NDR und Radio Bremen schamlos aussprach, an der „Alltagsmoral der Mehrheit" orientiere). Indem beide Seiten auf ihr Recht pochen, siegt die stärkere. Die Intendanten mit intaktem Alltagsempfinden lassen den Film in ihrem Sendegebiet nicht zu oder nachträglich doch zu: aus Verantwortlichkeit entweder für Sittlichkeit oder Informationspflicht. Merseburger hingegen, ein Journalist der keinen Standpunkt kennt und doch sich plötzlich auf einem wiederfindet, wählt in dieser schrecklichen Situation den einzigen Ausweg, den er zu sehen vermag: er versucht ihn loszuwerden, diesen Standpunkt, der ihm unterlaufen ist, indem er seinen Posten zur Verfügung stellt. Weil er Standpunkte für illegitim hält, kennt er keine Solidarität. Darum kann und will er nicht kämpfen. Indem er dies deutlich macht, wird ihm von seinem Intendanten großmütig verziehen. Er bleibt, was er war: „objektiver Berichterstatter".

Wulf D. Hund

## Autoren dieses Heftes

*EHRLER, Klaus, M. A.*, geb. 1930 in Leipzig, Studium der Geschichte, Physik und Philosophie, Lektor, stellvertretender Vorsitzender der Regionalkonferenz Westberlin der CFK (Christliche Friedenskonferenz Prag); Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen. *** *ROBUR, Bernd*, geb. 1952, Studium der Soziologie und Philosophie an der Universität Bielefeld. *** *ABENDROTH, Dr. jur. Wolfgang*, geb. 1906 in Wuppertal, emeritierter Ordentlicher Professor für Wissenschaftliche Politik, lebt in Frankfurt/M; zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen. *** *AZZOLA, Dr. jur. Axel*, geb. 1937 in Rumänien, Professor für Öffentliches Recht, Dekan des Fachgebiets für Öffentliches Recht an der TH Darmstadt. *** *PODLECH, Dr. jur. Adalbert*, Professor für Öffentliches Recht an der TH Darmstadt. *** *BENSELER, Dr. jur. Frank*, geb. 1929 in Remscheid, Professor für Soziologie und Sozialpädagogik an der Gesamthochschule Paderborn. *** *DÜX, Dr. jur. Heinz*, geb. 1924 in Marburg, Vorsitzender Richter am OLG Frankfurt/M. *** *EISNER, Erich*, geb. 1940 in München, Rechtsanwalt dortselbst. *** *GRIMMER, Dr. jur. Klaus*, geb. 1934 in Aussig, Professor für Politikwissenschaft und Öffentliches Recht an der Gesamthochschule Kassel. *** *HANNOVER, Heinrich*, geb. 1925 in Anklam, Rechtsanwalt und Notar in Bremen. *** *PIEPENSTOCK, Prof. Dr. jur. Wolfgang*, geb. 1938 in Hagen, Dozent für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Prorektor der Fachhochschule Köln. *** *PREUSS, Dr. jur. Ulrich K.*, geb. 1939 in Marienburg/Westpreußen, Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Bremen. *** *RIDDER, Dr. jur. Helmut*, geb. 1919 in Bocholt, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Gießen, Mitglied des engeren Vorstandes des Bundes demokratischer Wissenschaftler (BdWi). *** *RÖMER, Dr. jur. Peter*, geb. 1936 in Kassel, Professor für Wissenschaftliche Politik an der Universität Marburg. *** *SCHILLER, Dr. Theo*, geb. 1942 in Unterberken/Württ., Hochschullehrer für Wissenschaftliche Politik an der Universität Marburg, Bundesvorsitzender der Deutschen Jungdemokraten (DJD). *** *SCHMITT-LERMANN, Hans E.*, geb. 1941 in München, Rechtsanwalt dortselbst. *** *SCHNEIDER, Dr. jur. Hans-Peter*, geb. 1937 in Jena, Dozent für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Kirchenrecht an der Universität Freiburg. *** *STUBY, Dr. jur. Gerhard*, geb. 1934, Professor für Öffentliches Recht und Wissenschaftliche Politik an der Universität Bremen, Erster Vorsitzender der Vereinigung Demokratischer Juristen in der Bundesrepublik Deutschland (VDJ). *** *TSATSOS, Dr. jur. Dimitris Th.*, geb. 1933 in Athen, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und ausländisches Öffentliches Recht an der Universität Bonn (Privatdozent, beurlaubt, an der Juristischen Fakultät der Universität Athen, Rechtsanwalt am Staatsgerichtshof Athen). *** *WAGNER, Dr. jur. Heinz*, geb. 1926 in Mainz, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der FU Berlin. *** *WAHSNER, Dr. jur. Roderich*, geb. 1938 in Freiburg/Schlesien, Dozent im Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Gießen. *** *BECKER, Peter*, geb. 1941 in Berlin, Rechtsanwalt, stellvertretender Bundesvorsitzender der Deutschen Jungdemokraten (DJD). *** *MATTHIESSEN, Gunnar*, geb. 1939 in Köln, Studium der Germanistik und Geschichte in Köln, Sekretär des Initiativkreises Europäische Sicherheitskonferenz. *** *MEYER, Dr. Gerl*, geb. 1943 in Swinemünde, Studium der Philosophie und Geschichte in Frankfurt/M und Marburg/L.

## Bemerkungen

Dieser Ausgabe liegen Prospekte des Informationszentrums Buch und des Beltz Verlages sowie eine Werbekarte des Pahl-Rugenstein Verlages bei, die wir der Aufmerksamkeit unserer Leser empfehlen.

# Blätter für deutsche und internationale Politik

*Monatsschrift · Neunzehnter Jahrgang · Heft 4/1974*



*Herausgeber*

HILDE BENTELE † · WILFRIED FRHR. V. BREDOW · GERHARD GOLLWITZER † · URS JAEGGI · GERHARD KADE · REINHARD KUHNL · KNUT NEVERMANN · REINHARD OPITZ · MANFRED PAHL-RUGENSTEIN · HERMANN RAUSCHNING · HANS RHEINFELDER † · HELMUT RIDDER · ROBERT SCHOLL † · FRITZ STRASSMANN · GERHARD STUBY · KARL GRAF V. WESTPHALEN · ERNST WOLF †

*Redaktion*

KARL D. BREDTHAUER · PAUL NEUHÖFFER · JOHANNES WEIDENHEIM



*Pahl-Rugenstein Verlag Köln Vorgebirgstraße 115*


# Chronik des Monats März 1974

*1. 3. — Frankreich. Ministerpräsident Messmer bildet sein Kabinett um und reduziert die Zahl der Ministerien von 22 auf 15. In den wichtigsten Ressorts gibt es keine Veränderungen.*

*3. 3. — Hamburg. Bei den Wahlen zum Landesparlament verlieren die Sozialdemokraten die absolute Mehrheit; ihr Stimmenanteil geht von 55,3 auf 44,9 % zurück. Stimmengewinne verzeichnen die Freien Demokraten (von 7,1 auf 10,9 %), die in der Landesregierung vertreten sind, sowie die Christlichen Demokraten (von 32,8 auf 40,6 %). Zusammensetzung der neuen Bürgerschaft: SPD 56 (1970: 70) Sitze, CDU 51 (41) Sitze, FDP 13 (9) Sitze. Sprecher der SPD und FDP bekräftigen noch in der Wahlnacht ihre Absicht, die bisherige Regierungskoalition fortzusetzen.*

*4. 3. — Großbritannien. Auf Grund des Ergebnisses der vorzeitigen Wahlen zum Unterhaus vom 28. 2. erklärt der bisherige konservative Premierminister Edward Heath den Rücktritt seiner Regierung, nachdem er zuvor vergeblich versucht hatte, eine Koalition mit der Liberalen Partei einzugehen; der Führer der Liberalen, Jeremy Thorpe, hatte sich für eine „Regierung der nationalen Einheit" aus allen drei Parteien ausgesprochen. Noch am gleichen Tag übernimmt der Führer der Labour Party, Harold Wilson, die Bildung eines Minderheitskabinetts. Außenminister wird James Callaghan. Zu den ersten Maßnahmen der Labour-Regierung gehören die Beilegung des Bergarbeiterstreiks durch ein neues, wesentlich höheres Lohnangebot sowie die Einfüh-*

rung eines befristeten Mietenstopps. In der Regierungserklärung werden neue Verhandlungen mit der EG-Kommission über die Bedingungen der britischen Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften angekündigt, deren Ergebnisse dann einer Volksabstimmung unterworfen werden sollen.

— *E G.* Die Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften halten eine Konferenz in Bonn ab, in deren Mittelpunkt Probleme der politischen Zusammenarbeit stehen. Nach Abschluß des Treffens berichtet Bundesaußenminister Scheel in seiner Eigenschaft als Vorsitzender auf einer Pressekonferenz u. a.: „Die Außenminister haben die Einleitung von Gesprächen mit allen arabischen Staaten über eine langfristig angelegte europäisch-arabische Kooperation, insbesondere auf wirtschaftlichem, technischem, kulturellem Gebiet, beschlossen ... Der Gedanke eines solchen Dialogs geht auf ein Gespräch zurück, das vier arabische Minister mit den Außenministern der Neun während der Konferenz der Regierungschefs im Dezember in Kopenhagen führten."

5. 3. — *Äthiopien.* In einer Fernsehansprache, die nur vier Minuten dauert, kündigt Kaiser Heile Selassie die Einberufung einer „konstitutionellen Versammlung" an, um innerhalb von sechs Monaten eine Revision der Verfassung vorzubereiten. Der Monarch reagiert damit auf die Unruhen, die am 26. 2. zunächst innerhalb der Streitkräfte ausgebrochen waren und sich später auf die Gewerkschaften und studentische Organisationen ausgedehnt hatten. Die Gewerkschaften hatten in 17 Punkten politische und wirtschaftliche Forderungen formuliert. — Am 7. 3. kommt es in Äthiopien erstmalig zu einem Generalstreik.

6. 3. — *Israel.* Nach einer Verhandlungsdauer von mehr als zwei Monaten bildet Ministerpräsidentin Golda Meir erneut die Regierung. Außenminister Eban und Verteidigungsminister Dajan behalten ihre Posten. Mit dem Beitritt der Nationalreligiösen Partei zur Regierungskoalition kann sich die Ministerpräsidentin im Parlament auf 68 der 120 Abgeordneten stützen.

8. 3. — *Bundesrat.* Mit den Stimmen der von CDU und CSU regierten Länder verweigert der Bundesrat in erster Lesung dem „Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik" vom 11. Dezember 1973 (Text in „Blätter", Heft 7/1973, S. 790 ff.) die Zustimmung. Die Ablehnung wird in einer von Bayern, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland eingebrachten Entschließung begründet. Der Bundesrat behandelt außerdem den vom Bundestag am 20. 2. ratifizierten „Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen" vom 1. Juli 1968 (Text in „Blätter", Heft 7/1968, S. 767 ff.) und das dazu gehörende Verifikationsabkommen. Beide Texte werden endgültig gebilligt. Ein Antrag der Bayerischen Staatsregierung auf Anrufung des Vermittlungsausschusses findet keine Zustimmung.

9. 3. — *UdSSR/BRD.* Bundesminister Egon Bahr beendet einen elftägigen Besuch in der sowjetischen Hauptstadt (27. 2. bis 10. 3.). Bahr war in Moskau zweimal von Generalsekretär Breschnew empfangen worden und hatte außerdem mit Außenminister Gromyko unmittelbar nach dessen Rückkehr aus dem Nahen Osten konferiert. Zu den Gesprächsthemen gehörten nach einer Erklärung Bahrs die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen und die Einbeziehung Westberlins in geplante Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion.

12. 3. — *Venezuela.* Als neuer Präsident wird Carlos Andres Perez für eine Amtszeit von fünf Jahren vereidigt. Die Neuwahlen hatten am 9. Dezember 1973 stattgefunden.

12.—13. 3. — *UdSSR/Frankreich.* In Pizunda am Schwarzen Meer treffen Parteisekretär Breschnew und Staatspräsident Pompidou zu informellen Gesprächen zusammen. Themen sind neben den bilateralen Beziehungen die Lage im Nahen Osten und der Stand der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).

14. 3. — *BRD/DDR.* Staatssekretär Günter Gaus (BRD) und der stellvertretende Außenminister Kurt Nier (DDR) unterzeichnen in Bonn ein „Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der

Deutschen Demokratischen Republik" (vgl. „Dokumente zum Zeitgeschehen"). Das Protokoll ist das Ergebnis sechsmonatiger Verhandlungen beider Seiten und beruht auf Artikel 8 des Grundlagenvertrages vom 21. Dezember 1972. — Am 20. 3. paraphieren der Präsident des Deutschen Turn- und Sportbundes der DDR, Manfred Ewald, und der Präsident des Deutschen Sportbundes der BRD, Dr. Wilhelm Kregel, ein Protokoll über die Sportbeziehungen zwischen beiden Organisationen. Punkt 2 des Protokolls lautet: „Beide Seiten werden ihre sportlichen Beziehungen entsprechend den Bestimmungen und Gepflogenheiten des Internationalen Olympischen Komitees und der internationalen Sportorganisationen und, was Berlin (West) betrifft, auch in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Vier-Mächte-Abkommens vom 3. September 1971, regeln."

— *Italien.* Ministerpräsident Mariano Rumor bildet sein fünftes Kabinett, dem neben den Christdemokraten (DC) nur die Sozialisten (PSI) und die Sozialdemokraten (PSDI) angehören. Die Republikaner (PRI) gehören der Regierung nicht mehr an.

15. 3. — *USA.* In einer Rede vor Geschäftsleuten in Chicago übt Präsident Richard Nixon Kritik an den westeuropäischen Verbündeten der USA. Nixon erklärt, die Westeuropäer könnten „nicht an der Sicherheitsfront die Beteiligung und Kooperation der USA haben und an der wirtschaftlichen und politischen Front eine Konfrontation oder gar Gegnerschaft". Solange die Meinungsverschiedenheiten andauerten, „sollte kein Treffen der Regierungschefs angesetzt werden". Nixon erklärt in diesem Zusammenhang weiter: „Ich hatte große Schwierigkeiten, den Kongreß dazu zu bringen, ein Verbleiben amerikanischer Truppen in der Stärke zu unterstützen, die wir dort (in Westeuropa) brauchen. Sollte der Kongreß den Eindruck bekommen, daß wir seitens der Neun wirtschaftlicher Konfrontation und Feindseligkeit gegenüberstehen, dann wird es nahezu unmöglich sein, an der Sicherheitsfront die Unterstützung des Kongresses für eine weitere amerikanische Präsenz in der gegenwärtigen Stärke zu erhalten."

16. 3. — *Brasilien.* Als neuer Präsident wird Ernesto Geisel vereidigt. Geisel, der die Nachfolge von General Emilio Garrastazu Medici antritt, war am 15. Januar 1974 von einem Wahlkollegium ernannt worden.

— *Chile.* Die Militärregierung verlängert den Ausnahmezustand um weitere sechs Monate. Unter den Sondergesetzen kann jede Person ohne richterlichen Entscheid an einen beliebigen Ort des Landes deportiert werden.

22. 3. — *Ostsee.* Vertreter der sieben Anliegerstaaten der Ostsee unterzeichnen in Helsinki eine Konvention. Es handelt sich um das erste Abkommen, das die gemeinsame Bekämpfung sämtlicher Verschmutzungsarten in einem internationalen Gewässer vorsieht. Signatarstaaten sind die BRD, die UdSSR, Polen, die DDR, Finnland, Schweden und Dänemark. Zur Durchführung des Vertrages sollen ein ständiges Sekretariat und eine Kommission eingesetzt werden.

24.—28. 3. — *UdSSR/USA.* Außenminister Kissinger hält sich zu einem Meinungsaustausch mit Parteisekretär Breschnew und Außenminister Gromyko in Moskau auf, um den für den Frühsommer geplanten Besuch von Präsident Nixon in der Sowjetunion vorzubereiten. Gesprächsthemen sind neben der Lage im Nahen Osten die Bemühungen um ein weiteres amerikanisch-sowjetisches Abkommen zur Begrenzung der strategischen Rüstungen. Kissinger unterbricht seinen Flug nach Moskau am 24. 3. für einige Stunden in Bonn und trifft dort mit Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel zusammen.

26. 3. — *Rumänien.* Ministerpräsident Gheorghe Maurer legt sein Amt nieder. Die Nachfolge übernimmt Manea Manescu, bisher Vorsitzender der staatlichen Plankommission.

30. 3. — *Naher Osten.* Der amerikanische Außenminister Kissinger und der israelische Verteidigungsminister Dajan erörtern in Washington Einzelheiten eines Planes zur „Entflechtung" der israelischen und syrischen Truppen in der Golan-Front. Kissinger bezeichnet den vorliegenden Entwurf als eine „nützliche Verhandlungsgrundlage". Dajan benutzt seinen Aufenthalt in den USA, um mit Verteidigungsminister Schlesinger über verstärkte Waffenlieferungen an Israel zu verhandeln.

# Dokumente zum Zeitgeschehen

## Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, unterzeichnet am 14. März 1974 in Bonn

**(Wortlaut)**

*Am 14. März 1974 unterzeichneten der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der BRD, Günter Gaus, und der Stellvertretende Außenminister der DDR, Kurt Nier, im Bundeskanzleramt in Bonn folgendes Protokoll mit dazugehörendem Protokollvermerk:*

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik sind auf der Grundlage von Artikel 8 des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen vom 21. Dezember 1972 wie folgt übereingekommen:

1) Die Ständigen Vertretungen werden mit Inkrafttreten dieses Protokolls eröffnet.

2) Die Vertretungen führen die amtliche Bezeichnung „Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland" beziehungsweise „Ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik".

Die Leiter führen die Amtsbezeichnung „Der Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland" beziehungsweise „Der Leiter der Ständigen Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik".

3) Der Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland wird beim Vorsitzenden des Staatsrates, der Leiter der Ständigen Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik beim Bundespräsidenten akkreditiert.

4) Für die Ständigen Vertretungen, ihre Mitglieder sowie die zu ihrem Haushalt gehörenden Familienangehörigen und privaten Hausangestellten gilt die Wiener Konvention vom 18. April 1961 entsprechend.

5) Die Ständigen Vertretungen haben unter anderem die Aufgabe, die Interessen des Entsendestaates im Gastland zu vertreten, einschließlich Hilfe und Beistand für Personen, sowie normale gutnachbarliche Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet wie auch auf anderen Gebieten zu fördern und auszubauen.

6) Zuständig für Angelegenheiten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland ist das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten. Zuständig für Angelegenheiten der Ständigen Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik ist das Bundeskanzleramt.

7) Die Zahl der Mitglieder der Ständigen Vertretungen wird im beiderseitigen Einvernehmen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit festgelegt.

8) Dieses Protokoll tritt zu einem gegenseitig zu vereinbarenden Zeitpunkt in Kraft.
Bonn, den 14. März 1974

Für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland: Günter Gaus
Für die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik: Kurt Nier

**Protokollvermerke**

1) Das Einvernehmen über die Person des jeweiligen Leiters der Ständigen Vertretung wird durch Notenwechsel der Regierungen herbeigeführt. Die übrigen Mitglieder der Ständigen Vertretungen werden schriftlich benannt. Die Regierung des Gastlandes kann verlangen, daß die Leiter oder Mitglieder der Ständigen Vertretungen abberufen werden.

2) Es besteht Übereinstimmung, daß die Leiter und die Mitglieder der Ständigen Vertretungen sowie die in ihrem Haushalt lebenden Familienangehörigen und privaten Hausangestellten berechtigt sind, jederzeit aus- und einzureisen.

3) Beide Seiten gewähren sich das Recht, in den Ständigen Vertretungen Funksendeanlagen zu errichten und zu betreiben. Die Beantragung und der Betrieb sind entsprechend den Bestimmungen jeder Seite vorzunehmen.

4) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt ihr Einverständnis, daß das bisherige Büro des Ministeriums für Außenhandel der Deutschen Demokratischen Republik in Düsseldorf in eine Nebenstelle der Handelspolitischen Abteilung der Ständigen Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik umgewandelt wird.

Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik erklärt, daß sie auf Antrag zu einer vergleichbaren Regelung zugunsten der Bundesrepublik Deutschland bereit ist.

5) Es besteht Übereinstimmung, daß der Entsendestaat beim Erwerb von Grundstücken für Zwecke seiner Ständigen Vertretung sowie hinsichtlich des in seinem Eigentum stehenden oder von ihm gemieteten Grundbesitzes, der für die Zwecke der Ständigen Vertretung sowie für Wohnzwecke des Leiters und der Mitglieder der Ständigen Vertretung genutzt wird, von allen Steuern und sonstigen Abgaben (staatlicher, regionaler, kommunaler Art) befreit ist, soweit diese nicht als Vergütung für bestimmte Dienstleistungen erhoben werden.

6) Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik wird in Übereinstimmung mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 die Interessen von Berlin (West) vertreten. Vereinbarungen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und dem Senat bleiben hiervon unberührt.

Bonn, den 14. März 1974

# Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften in der vom Bundeskabinett am 6. März 1974 verabschiedeten Fassung

**Vorblatt**

*A. Zielsetzung:* Sicherstellung einer möglichst gleichmäßigen und allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Anwendung der im Beamtenrechtsrahmengesetz, im Bundesbeamtengesetz, im Deutschen Richtergesetz und im Soldatengesetz enthaltenen Vorschriften, wonach in diese Dienstverhältnisse nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt.

*B. Lösung:* Durch eine Ergänzung der in den genannten Gesetzen enthaltenen Vorschriften über die vom Einstellungsbewerber zu fordernde Gewähr der Verfassungstreue werden Verfahrensvorschriften eingeführt, die den Rechtsschutz eines Bewerbers, der wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue abgelehnt werden soll, wesentlich verbessern.

Der Entwurf geht davon aus, daß die Treuepflicht der Beamten, Richter und Soldaten Vorrang vor dem Parteienprivileg hat.

*C. Alternativen:* Keine.

*D. Kosten:* Keine.

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 1

*Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes*

Das Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 1025), zuletzt geändert durch . . ., wird wie folgt ergänzt:

Dem § 4 Abs. 1 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Beabsichtigt die Einstellungsbehörde, eine Berufung in das Beamtenverhältnis zu versagen, weil der Bewerber die Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 2 nicht erfüllt, so hat sie ihm dies unter Angabe der Gründe und der hierfür erheblichen Tatsachen mitzuteilen und ihm Gelegenheit zu geben, sich hierzu zu äußern. In der Begründung einer ablehnenden Entscheidung müssen die in der Person eines Bewerbers liegenden Umstände festgestellt werden, die gegen seine Verfassungstreue sprechen. Das gilt auch für Bewerber, die einer Partei angehören. Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Artikel 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird. Kann die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden, so entscheidet die oberste Dienstbehörde. Die Ablehnung darf nur auf Tatsachen gestützt werden, die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind. Eine ablehnende Entscheidung ist auf Verlangen mit einer schriftlichen Begründung zu versehen; in ihr sind die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen anzugeben. Der Entscheidung ist eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen. Die Zulassung zu einer Ausbildung, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Ausbildungsverhältnis abzuleisten ist, ist zu gewährleisten."

§ 2

*Änderung des Bundesbeamtengesetzes*

Das Bundesbeamtengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 1181), zuletzt geändert durch . . ., wird wie folgt ergänzt:

Dem § 7 Abs. 1 werden die folgenden Sätze angefügt: *(Wortlaut siehe unter § 1, „Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes". D. Red.)*

§ 3

*Änderung des Deutschen Richtergesetzes*

Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (Bundesgesetzbl. I S. 713), zuletzt geändert durch . . ., wird wie folgt ergänzt:

Dem § 9 werden die folgenden Sätze angefügt: *(Wortlaut siehe unter § 1, „Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes"; der letzte Satz entfällt. D. Red.)*

§ 4

*Änderung des Soldatengesetzes*

Das Soldatengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 313), zuletzt geändert durch . . ., wird wie folgt ergänzt:

Dem § 37 Abs. 1 werden die folgenden Sätze angefügt: *(Wortlaut siehe unter § 1, „Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes"; der letzte Satz entfällt. D. Red.)*

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt mit Ausnahme des Artikels 1, § 4 nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

**Begründung**

*A. Allgemeines:*

Die Beamtengesetze des Bundes und der Länder, das Deutsche Richtergesetz und das Soldatengesetz bestimmen, daß in das Dienstverhältnis eines Beamten, Richters oder Soldaten nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für

die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß diese Vorschriften einer Ergänzung bedürfen, damit deren möglichst gleichmäßige Anwendung in einem einheitlichen, allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Verfahren sichergestellt wird.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung geht, um dieses Ziel zu erreichen, von folgenden, in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 20. September 1973 dargelegten Grundsätzen aus:

Jeder Einzelfall muß für sich geprüft und entschieden werden.

Grundlage jeder Entscheidung ist das geltende Recht.

Vor der Entscheidung über die Ablehnung ist unter Beteiligung der obersten Dienstbehörde dem Bewerber die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den gegen ihn vorliegenden Ablehnungsgründen zu geben.

Die Entscheidung über die Ablehnung ist auf Verlangen schriftlich zu begründen und muß eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Die Ablehnung muß sich auf gerichtsverwertbare Tatsachen stützen.

Die Treuepflicht der Beamten, Richter und Soldaten hat Vorrang vor dem Parteienprivileg.

*B. Im einzelnen:*

Zu Artikel 1

Diese Vorschrift enthält die erforderlichen Ergänzungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes, des Bundesbeamtengesetzes, des Deutschen Richtergesetzes und des Soldatengesetzes.

1. Die in § 1 vorgesehene Ergänzung des § 4 Abs. 1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes verpflichtet die Länder, in ihren Beamtengesetzen Vorschriften zu schaffen, die von den in der Ergänzung festgelegten Grundsätzen ausgehen. Damit wird sichergestellt, daß diese Grundsätze bei allen Bewerbern zu beachten sind, die sich in den Ländern um die Berufung in das Beamtenverhältnis bewerben.

1.1 Der erste Satz der ergänzenden Vorschriften dokumentiert, daß die Ablehnung eines Bewerbers wegen mangelnder Verfassungstreue ein für den Bewerber transparenter Vorgang sein muß. Wegen der Bedeutung einer ablehnenden Entscheidung für den Bewerber ist ihm Gelegenheit zu geben, die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen kennenzulernen. Er erhält die Möglichkeit, sich zu ihnen zu äußern und die bezüglich seiner Gewähr der Verfassungstreue aufgekommenen Zweifel auszuräumen. Bereits hier zeigt sich, daß jeder Einzelfall für sich geprüft und entschieden werden muß.

1.2 Der zweite Satz der ergänzenden Vorschriften legt fest, daß die Gewähr der Verfassungstreue eines Bewerbers nur aus solchen Umständen verneint werden kann, die in *der Person* des Bewerbers selbst liegen; sie müssen in der Begründung einer ablehnenden Entscheidung ausdrücklich dargelegt werden.

Der dritte Satz der ergänzenden Vorschriften stellt klar, daß dies auch für Bewerber gilt, die einer Partei angehören.

Der vierte Satz der ergänzenden Vorschriften schreibt vor, daß der Bewerber etwaige von ihm verfolgte politische Ziele auch dann in vollem Umfang selbst zu vertreten hat, wenn sie von einer vom Bundesverfassungsgericht nicht für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer nicht verbotenen Vereinigung verfolgt werden. Die persönliche politische Zielsetzung eines Bewerbers ist daher in vollem Umfang in die Prüfung, ob er die Gewähr der Verfassungstreue bietet, einzubeziehen. Die Vorschrift stellt die konsequente Weiterentwicklung und Konkretisierung des in den vorausgehenden Sätzen aufgestellten Grundsatzes dar, daß nur personenbezogene Gründe entscheidungserheblich sein dürfen. Sie geht in diesem Zusammenhang davon aus, daß im Spannungsverhältnis zwischen der aus Artikel 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes herzuleitenden politischen Treuepflicht und der zu Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Rechtsprechung zum Parteienprivileg der politischen Treuepflicht der Vorrang gebührt.

1.3 Der Bedeutung, die einer ablehnenden Entscheidung für den Bewerber zukommt, entspricht die im fünften Satz der ergänzenden Vorschriften vorgesehene Bestimmung, daß, wenn die Eignung des Bewerbers verneint werden muß, diese Entscheidung stets von der obersten Dienstbehörde zu treffen ist.

1.4 Im sechsten Satz der ergänzenden Vorschriften wird bestimmt, daß bei einer ablehnenden Entscheidung umfassender Rechtsschutz auch insofern gewährleistet ist, als die Tatsachen, auf die sich die ablehnende Entscheidung stützt, durch die Gerichte in vollem Umfang nachprüfbar sein müssen. Dies sichert den Bewerber dagegen, wegen undefinierbarer Zweifel oder irrigerweise von der Einstellungsbehörde angenommener Tatsachen abgelehnt zu werden. Hiermit wird auch erreicht, daß ein Bewerber sich zu allen rechtlich relevanten Feststellungen, die ihm möglicherweise nachteilig werden können, äußern und ggf. deren Richtigstellung veranlassen kann.

1.5 Der siebte und der achte Satz der ergänzenden Vorschriften sichern den aus rechtsstaatlichen Gründen dem Bewerber unbedingt zu gewährenden Anspruch auf umfassenden Rechtsschutz ab, indem sie vorschreiben, daß eine ablehnende Entscheidung auf Verlangen des Bewerbers mit einer schriftlichen Begründung zu versehen ist, in der die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen anzugeben sind, und daß der Entscheidung in jedem Fall eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen ist. Da die Einstellungsbehörde dem Bewerber die für die Ablehnung maßgeblichen Gründe und die hierfür erheblichen Tatsachen bereits in einem früheren Zeitpunkt mitgeteilt und ihm Gelegenheit gegeben hat, sich hierzu zu äußern, der Bewerber im übrigen ein Interesse daran haben kann, auf eine schriftliche Begründung zu verzichten, ist es gerechtfertigt, von einer in jedem Fall obligatorischen schriftlichen Begründung der ablehnenden Entscheidung abzusehen.

1.6 Der letzte Satz der ergänzenden Vorschriften stellt sicher, daß die Zulassung zu einer Ausbildung, die in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis abzuleisten ist, gewährleistet wird (Ausbildungsmonopol). Da derartige Ausbildungsverhältnisse sich nur nach den in den Beamtengesetzen enthaltenen Vorschriften richten, entfällt eine entsprechende Vorschrift im Deutschen Richtergesetz und im Soldatengesetz.

2. Die Bestimmung des § 2 sieht vor, daß § 7 Absatz 1 des Bundesbeamtengesetzes in gleicher Weise wie das Beamtenrechtsrahmengesetz ergänzt wird. Dadurch wird sichergestellt, daß die für die Ablehnung eines Einstellungsbewerbers festgelegten Grundsätze bei allen Bewerbern zu beachten sind, die sich beim Bund um die Berufung in das Beamtenverhältnis bewerben.

Das politische Buch des Jahres

**Chile – Ein Schwarzbuch**

Großband, 232 Seiten mit 230 Abbildungen.
Ganzleinen mit farbigem Schutzumschlag, DM 12,80

„Dieses Buch sagt die Wahrheit über Chile. Für mich ist es zugleich ein Zeichen großartiger solidarischer Sympathie für das chilenische Volk."

Salvador Allende

Der Bild- und Dokumentarband über die Politik der Unidad Popular, die Hintergründe des Putsches sowie die Methoden des Terrors der Junta wurde vom Antiimperialistischen Solidaritätskomitee für Afrika, Asien und Lateinamerika (ASK) in Zusammenarbeit mit den Herausgebern Prof. Hans-Werner Bartsch, Martha Buschmann, Prof. Gerhard Stuby, Prof. Erich Wulff und dem Pahl-Rugenstein Verlag erarbeitet.

Bestellung

An das
Antiimperialistische
Solidaritätskomitee für
Afrika, Asien und Lateinamerika

6 Frankfurt/Main
Eichwaldstraße 32

Ich bestelle zur kostenfreien
Lieferung _____ Exemplar(e)
Chile – Ein Schwarzbuch
zum Preis von DM 12,80 je Exemplar

Anschrift _____

3. Die Bestimmung des § 3 stellt durch eine entsprechende Ergänzung des § 9 des Deutschen Richtergesetzes sicher, daß die für die Ablehnung eines Bewerbers für ein Beamtenverhältnis geltenden Grundsätze auch bei der Ablehnung eines Bewerbers für die Berufung in ein Richterverhältnis Anwendung finden.

4. Die Bestimmung des § 4 stellt sicher, daß die für die Ablehnung eines Bewerbers für ein Beamtenverhältnis geltenden Grundsätze auch bei der Ablehnung eines Bewerbers für die Berufung in das Dienstverhältnis eines Berufssoldaten oder eines Soldaten auf Zeit Anwendung finden.

Zu Artikel 2

Diese Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel

Zu Artikel 3

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

*Die „Blätter für deutsche und internationale Politik" erscheinen einmal im Monat. Sie sind direkt vom Verlag, durch die Post und durch jede Buchhandlung zu beziehen. Der Abonnementspreis beträgt DM 3,50 (Studenten, Schüler, Wehrpflicht- und Ersatzdienstleistende DM 3,—), zuzüglich DM 0,30 Porto. Das Einzelheft kostet DM 5,—. Herausgeber: Dr. Wilfried Frhr. v. Bredow, Prof. Dr. Urs Jaeggi, Prof. Dr. Gerhard Kade, Prof. Dr. Reinhard Kühnl, Knut Nevermann, Dr. Reinhard Opitz, Manfred Pahl-Rugenstein, Senatspräsident a. D. Dr. Hermann Rauschning, Prof. Dr. Helmut Ridder, Prof. Dr. Fritz Strassmann, Prof. Dr. Gerhard Stuby, Karl Graf v. Westphalen. Verlag: Pahl-Rugenstein Verlag, Köln; Redaktion: Karl D. Bredthauer, Paul B. Neuhöffer, Johannes Weidenheim; verantwortlich für den Inhalt: Johannes L. Schmidt. Verlag und Vertrieb: 5 Köln 51, Vorgebirgstraße 115, Telefon 37 41 01. Redaktion: 5 Köln 51, Vorgebirgstraße 183, Telefon 37 31 04. Postscheck: Köln 65 14-503. Bankverbindung: Deutsche Bank Köln. Erfüllungsort ist Köln. Der Auslandsabonnementspreis beträgt einschl. Porto (ohne Luftpostzuschläge) halbjährlich/jährlich: sfr. 28,—/56,—; öSch. 175,—/350,—; hfl. 25,—/50,—; bfr. 360,—/720,—; franz. fr. (NF) 43,—/86,—; £ 3,75/7,50; Lire 5500,—/11000,—; dkr. 55,—/110,—; nkr. 50,—/100,—; skr. 40,—/80,—; $ 9,50/19,—. Die Abonnementsauslieferung in andere Währungsgebiete erfolgt nach den geltenden Verrechnungsbestimmungen. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder und stellen nicht unbedingt die Auffassung der Herausgeber und der Redaktion dar. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen. Nachdruck nur mit Zustimmung der Redaktion. Druck: Peter Millard & Co KG, Köln.*